

Estrategia de participación social en la planeación **urbana** como vía de cohesión social **

Introducción

La cohesión social es una consecuencia o resultado que emana de una serie de condiciones históricamente construidas en cualquier sociedad. Entre éstas, destaca la idea de pertenencia a una comunidad y el compromiso que esto genera para atender sus necesidades y para respetar sus reglas de convivencia por medio de arreglos institucionales diversos.

Conforme avanzan los procesos globales en la economía, en las comunicaciones, en la política, en la demografía, en la cultura, la cohesión social enfrenta severos retos, ya que se ve influenciada por percepciones distintas que provienen de otras realidades nacionales o regionales.

El resultado es diverso:

- Por una parte, algunas sociedades confirman su condición histórica y se refrendan como comunidades, sin dejar de involucrarse en movimientos globales que influenciándolas, no logran transformar su esencia.

- Por la otra, las comunidades menos cohesionadas o que enfrentan severas crisis de diversa naturaleza y choques culturales fuertes, ante la influencia de corrientes provenientes de otras culturas.

La cohesión social es también un fenómeno marcado por las condiciones socioeconómicas concretas de desarrollo que enfrenta cada comunidad. A mayor calidad de vida y menor inequidad social, las posibilidades de cohesión social aumentan y viceversa; conforme la brecha en la distribución de la riqueza y las oportunidades se profundizan, menores son las posibilidades para que las comunidades se integren, simplemente porque la capacidad económica tan diferenciada provoca más aislamiento y fragmentación social y espacial.

Ya Milton Santos lo advirtió desde la década de 1970 al observar la formación de dos grandes circuitos socioeconómicos en las economías de menor desarrollo relativo de América Latina, con una clara materialización espacial en las ciudades: un circuito tradicional, premoderno y de muy bajo ingreso que cede, por la vía de la sobreexplotación, recursos para la acumulación del otro, el circuito moderno, globalizado.

Ambos se sobreponen al momento de la producción, coincidiendo en los centros económicos más dinámicos de las ciudades; los que cubren los empleos menos remunerados y menos deseados son los que desarrollan actividades de baja productividad y desarrollo tecnológico que son no obstante, indispensables para que operen los circuitos modernos.

Al momento de la habitación, estos grupos son segregados a las peores localizaciones urbanas, marcando con claridad la fragmen-

tación-segregación socioespacial que define a las ciudades de la globalización en este subcontinente.

Descubrimos entonces que no existe cohesión social en la ciudad, por que no existe una comunidad como tal, sino un conjunto de comunidades claramente diferenciadas, en primer lugar, por su ingreso y sus inmensas diferencias y capacidades de consumo; en segundo, por su diferencial acceso a los beneficios de la modernidad (políticos, culturales) y, finalmente, por su localización en el espacio urbano.

Aparece la necesidad de enfrentar estos fenómenos y reconocemos que las herramientas para el análisis y la atención de los mismos son insuficientes. Por ello, recuperar la planeación participativa resulta importante. No es sólo la cuestión de contar con elementos técnicos, científicos y políticos para medir, localizar y comprender los fenómenos, sino también para construir caminos que permitan reducir las contradicciones que el sistema o el modelo económico-político ha impuesto.

En este contexto se desarrollan ideas preliminares sobre la necesidad de acordar desde la base social un proyecto urbano y hacer de la participación comunitaria organizada un instrumento de acuerdo sobre dicho proyecto y en consecuencia de acercamiento entre grupos sociales, de base sectorial y territorial, en busca de mayor cohesión entre ellos.

Estamos proponiendo rescatar la planeación urbana bajo nuevos principios, ubicándola en el nivel de la alta política, ya que la gestión y el acuerdo social para resolver las contradicciones socio-espaciales se han convertido en condiciones *sine quanon* para gobernar.

* Coordinador del programa Interdisciplinario de Estudios Urbanos y Ambientales del Colegio Mexiquense y coordinador nacional de la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad.
axic@cmq.edu.mx

*** El presente trabajo es un extracto de un ensayo de 20 páginas.



Flor Navarro / Sueños 2

Una perspectiva desde la gobernanza democrática de base territorial obliga a percibirla como un proceso sociopolítico de debate, gestión y acuerdo entre los actores sociales y el gobierno —principalmente local— para tomar decisiones corresponsables que atiendan los problemas socio-espaciales en el largo plazo y de manera integrada. Un proceso de esta naturaleza precisa fundamentarse en información y conocimiento sobre la realidad, reconocido y legitimado por todos los actores intervinientes; requiere una base instrumental para su operación —desde legislación adecuada, hasta estructuras institucionales para operar los acuerdos y evaluarlos—, y debe ser formalizado a manera de acuerdo o pacto social. El documento donde se plasma este acuerdo es el plan.

Las limitaciones de la planeación urbana en México

Las formas y procesos tradicionales de planificación urbana en México, al igual que

las estructuras institucionales de las tres esferas de gobierno, particularmente las municipales, para ordenar el crecimiento de las ciudades han alcanzado un punto en el que sus resultados son tan limitados que ponen en riesgo la calidad de vida de la mayor parte de la población urbana y la sustentabilidad de las ciudades y su entorno regional.

En general, el proceso de elaboración del plan de desarrollo urbano en ciudades mexicanas se caracteriza por ser poco participativo. Igualmente, su estructura es rígida y su contenido es parcial y sesgado a enfoques espacialistas con bajo compromiso hacia los procesos y necesidades sociales, económicas y ambientales del territorio por planificar.

Existen grandes limitaciones para que las autoridades y la sociedad cumplan el contenido acordado en planes y programas de ordenamiento y desarrollo territorial, ya que en general estos instrumentos carecen de fuerza normativa y, más grave aún, de consecuencias (políticas, administrativas, penales) por su incumplimiento.

Sus modificaciones y actualizaciones tienden a ser en gran parte discrecionales y no toman en cuenta la opinión pública ni los impactos que podrían generarse en los aspectos ambientales, urbanísticos, sociales y económicos.

El resultado es que son otras fuerzas sociales, principalmente los mercados inmobiliarios y no el gobierno, las que orientan el desarrollo urbano con objetivos cada vez más alejados de los intereses comunitarios.

Las consecuencias obvias son cuando menos dos: por una parte, se reducen las posibilidades de alcanzar acuerdos entre los

¹ Como el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN).

diferentes actores sociales porque mientras unos se apropian de las ventajas de la urbanización, otros, los más pobres, sólo los sufren; por la otra, los planes y programas de desarrollo urbano tienden a ser rebasados por la realidad urbanística.

Ninguna ciudad mexicana ha sido ajena a estos problemas. Sin embargo, a partir de la última década del siglo XX en que se inicia el proceso de reflexión desde la sociedad local sobre estos problemas, se da pie a la creación de institutos municipales de planeación¹ y se establecen nuevas bases que pueden resolver las limitaciones mencionadas.

Esto significa que diversos actores sociales, especialmente del ámbito local, han entendido el valor que tiene ordenar la ciudad y hacerla habitable para todos.

Igualmente, significa que existen nuevas estructuras y formas de planificar que se están implantando, que rebasan a las ya obsoletas que se niegan al cambio y que pueden ser caminos para atender las contradicciones y carencias de las ciudades y su entorno metropolitano.

Las exigencias de una planeación urbana renovada

Ante las graves limitaciones que ha mostrado el ejercicio de la planeación urbana mexicana en las últimas décadas, los actores sociales y en particular el gobierno, enfrentan una crisis que sólo puede resolverse si las políticas públicas para el desarrollo urbano se adecuan a las condiciones que imponen las transformaciones sociales, económicas, espaciales, ambientales e institucionales. Esto se traduce en exigencias que se sitúan cuando menos, en tres grandes temas a saber:

1. La planeación como instrumento de cambio social y de promoción de soluciones eficaces de acuerdo con los medios y recursos disponibles debe demostrar su utilidad concreta en la toma de decisiones, en condiciones que exigen enfrentar los fenómenos socio-espaciales, de manera integrada, muy focalizadas en el ámbito local sin perder de vista su entorno regional y con deficiencias de información. Esto implica que los planes deben ser guías para la acción, en los que se clarifican objetivos, estrategias, acciones, proyectos y los instrumentos para su aplicación en la realidad, lo que exige claridad y brevedad, dejando atrás la rigidez de los grandes documentos en los que se intenta incluirlo todo y que sólo son accesibles a los grandes electores y los expertos.

Plantea también, la necesidad de hacer compatibles la estructura sectorial en que tradicionalmente se organiza el gobierno y el trabajo en las comunidades, con la conceptualización de problemas y fenómenos que se presentan de manera integrada y que su análisis es mucho más enriquecedor para comprender la realidad urbana.

2. Cada vez aparece con más frecuencia y claridad la exigencia social por participar en las cuestiones que le atañen en su vida cotidiana, al grado de adquirir esta exigencia un valor en la política. Ya no es posible continuar con políticas de participación social limitadas a la *consulta ciudadana*, en la que la discusión de temas generales como estrategia, simplemente hace que nadie esté en desacuerdo y que no se debatan los problemas de la realidad urbana, por que es en este nivel donde aparecen las diferencias entre los actores sociales y entre estos y el gobierno. La planeación gubernamental no reconoce que una característica de los procesos sociales es y seguirá siendo el conflicto, por lo que la cohesión del tejido social

se diluye por la permanente confrontación entre grupos sociales ante la escasez de espacio, servicios públicos, oportunidades, recursos. Cuando no existen espacios para debatir y participar de las decisiones sobre la solución de las necesidades concretas, se agudiza el conflicto. *Contrario sensu*, cuando se asume la existencia del conflicto y se establecen bases para el debate sociopolítico, la gestión y la negociación se hace más viable, por que en el propio proceso se escuchan y analizan las propuestas de *los otros* al igual que las propias. Uno de los resultados de esa estrategia, es la tendencia a la reducción de las tensiones sociales y las manifestaciones violentas que tanto afectan a las ciudades mexicanas.

3. Las estructuras institucionales y las formas de hacer planeación ha alcanzado sus límites y desde hace muchos años enfrentan rendimientos decrecientes. No es sólo la falta de versatilidad de los planes o su capacidad para ofrecer integradamente propuestas de desarrollo urbano más allá de visiones *espacialistas*, sino que las instituciones responsables de la planeación territorial y otras asociadas, han perdido capacidades estructurales y no ofrecen condiciones para asumir los compromisos de cambio social y espacial que la realidad de las ciudades de México exige. Por ello, la tercera exigencia es reestructurar las bases institucionales e instrumentales de la planeación a fin de que desarrolle nuevas capacidades para gestionar planes integrados, participativos y con perspectivas de largo plazo.

Algunas orientaciones para atender la crisis de la planeación urbana en México

- La sociedad urbana y su gobierno deben luchar por reducir a su expresión equi-

librada el carácter mercantil del suelo urbano y urbanizable de la ciudad.

- Los documentos del sistema de planeación (desde el Plan Municipal de Desarrollo hasta el Plan de Desarrollo Urbano), deben integrarse y tener una visión de largo plazo.
- Se deben crear o poner en práctica instrumentos efectivos de diseño, administración, información, participación y difusión del Plan de Desarrollo Urbano, para que deje de ser un documento prácticamente desconocido, que no refleja el sentir de la comunidad ni el proyecto para el futuro de su ciudad.
- Es fundamental articular los intereses político-administrativos del gobierno y las necesidades de los diferentes grupos de la sociedad, evitando que el plan refleje sólo lo que los políticos, los empresarios y/o los técnicos de planeación suponen que requiere la ciudad, cuestión que ha mostrado ser, cuando menos, limitada en los planes urbanos vigentes.
- Se requiere un esfuerzo particularmente relevante, para que los gobiernos municipales que conforman las conurbaciones-metrópolis «entiendan» el significado del proceso de urbanización y sus consecuencias, ya que este proceso, primero dentro del territorio de la ciudad central y después en el nivel metropolitano, se ha tornado sumamente complejo requiriendo de conocimientos expertos e interdisciplinarios que no es fácil incorporar.
- Es necesario crear dos sistemas: uno de información geográfica para la planeación urbana-metropolitana y otro de indicadores para medir los avances y evaluar la ejecución del plan.

Es indispensable también tomar en consideración las condiciones y requerimientos que debe cumplir el Plan de Desarrollo Urbano, su contenido básico de acuerdo con la legislación de asentamientos humanos; una metodología, un diagnóstico integral, una propuesta consensuada, orientaciones generales, acuerdos y compromisos; definir el proceso de ejecución y gestión del plan, así como criterios para el diseño de estrategias de consulta y participación social. Así mismo se deben especificar los mecanismos e instrumentos que se requieren.

Conclusión

Las posibilidades que ofrece la planeación como instrumento de acuerdo entre los actores sociales y el gobierno local para definir y hacer realidad un proyecto urbano de desarrollo que tenga largo aliento y que incorpore todas las vertientes que tiene la complejidad de la vida en comunidad son muy altas, por que se fundamenta en la necesidad de recuperar *lo público*, abrir canales de participación ciudadana y, con ello, contribuir a procesos de cohesión social tan necesarios en las ciudades mexicanas.

La recuperación de la planeación urbana como un instrumento social, no sólo del gobierno, capaz de ordenar las distintas y en ocasiones contradictorias ideas de los actores sociales, poner en valor sus propuestas y desarrollar los instrumentos para que estas se materialicen, es un camino que se debe recorrer en México, cuando la historia reciente deja en claro que se carece de alternativas para lograr un acuerdo que haga de la ciudad el espacio por excelencia para la convivencia humana y el desarrollo de sus fuerzas más creativas y solidarias.

La participación de todos los ciudadanos y sus organizaciones en estas tareas se ha

convertido en una necesidad que no admite prórroga.

La revisión del fondo y de las formas con las que el Estado mexicano ha enfrentado la urbanización-metropolización del país, especialmente a partir de la década de los años ochenta, cuando se instala la orientación neoliberal en la política nacional, deja claro su pobreza y baja eficacia, exigiendo otros enfoques más integrales, participativos, corresponsables y de largo plazo.

La razón es obvia: la complejidad e irreversibilidad de fenómenos que ocurren en el territorio urbano y su entorno metropolitano y regional, y sus graves impactos en la calidad de vida y el ambiente, muestran que la acción pública de los gobiernos ha sido y sigue siendo absolutamente insuficiente. Más aún, muestra que las estructuras y los arreglos institucionales para organizar el territorio han dado de sí.

Se evidencia que el predominio de los intereses de partidos políticos y grupos privados que han ejercido el poder en las últimas décadas, sólo ha conducido a la conformación de estructuras urbanas que son inequitativas en lo social, de baja competitividad, complementariedad y solidaridad en lo económico; desordenadas en la localización de las funciones urbanas, sus infraestructuras y sus equipamientos, e insustentables en su relación con el ambiente natural que les ha servido de plataforma y soporte para su expansión.

En este contexto, la participación social ha sido y tiende a seguir siendo una entelequia, mientras no se construya desde la política y la cultura ciudadana

Contribuir a procesos de cohesión social tan necesarios en las ciudades mexicanas

una plataforma para que los acuerdos formalizados en los planes se trasformen en hechos reales positivos, cuya medida será el mejoramiento de la calidad de vida de todos los ciudadanos, la reducción efectiva de las inequidades y la relación menos agresiva con los recursos naturales y las condiciones ambientales que le dan sustento a las ciudades y metrópolis.

Recuperar entonces el carácter público y político de la planeación urbana; ubicar el papel de cada actor social en una estructura de gobernanza democrática que tenga como ámbito de actuación el territorio, y reconstruir los instrumentos de planeación, desde el plan hasta los procedimientos de actuación, gestión, ejecución y evaluación

de sus resultados, es una tarea que vale la pena, ya que entre las ofertas que tiene la ciencia de la política y de la administración de lo público, la planeación puede configurarse en la herramienta más adecuada para este fin. La tarea es profundizar en sus propósitos, estructuras e instrumentos de gestión, para recuperarlos, por una parte, y reestructurarlos, por la otra.

Son caminos a pavimentar en México, para que la cohesión social en torno a ideas de desarrollo compartidas florezca, especialmente en una sociedad que enfrenta una crisis de identidad y un Estado que no encuentra la vía para hacer efectivos los postulados de su propia esencia. ■

■ REFERENCIAS

Colegio Nacional de Jurisprudencia Urbanística (1998) *Glosario Jurídico Urbano*. Disponible en <http://www.cnjur.org.mx/GlosarioJuridicoUrbano.pdf> [Consultado en 01/2008]

COPLADEM-Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (2008) *Glosario*. Disponible en <http://www.edomex.gob.mx/copladem/glosario> [Consultado en 01/2008]

INDESOL-Instituto Nacional de Desarrollo Social (2006) *Diseño y establecimiento de una plataforma de indicadores urbano-ambientales para la región Centro-Occidente*. Disponible en <http://observatoriourbano.habitat.uaslp.mx/Plataforma%20MovilidadUrbanoAmbienta/Memoria%20Metodologica/6Glosario.pdf> [Consultado en 01/2008]

Iracheta, Alfonso (1984) *Hacia una planeación urbana crítica*. México: Guernika.

— (1998) *Planificación y desarrollo, una visión de futuro*. México: Plaza y Valdés.

— y Martim Smolka (2001) *Los pobres de la ciudad y la tierra*. México: Lincoln Institute of Land Policy.

Launay, Claire (2005) *La gobernanza: estado, ciudadanía y renovación de lo político*. Disponible en <http://www.cinep.org.co/revistas/controversia/controversia185/lagobernanza.pdf> [Consultado en 01/2008]

Ministerio das Cidades (2001) *Estatuto da Cidade*. Brasilia, Brasil.

— (2001a) *Los planes directores participativos*.
Brasilia, Brasil.

— (2005) *Plan director y metodología de participación popular*. Brasilia, Brasil.

Naciones Unidas-Centro de Información (s/f)
Programa Hábitat. Disponible en http://www.un.org/spanish/ag/habitat/agenda/_s.htm
[Consultado en 02/2008]

Santos, Milton (1978) *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países*

subdesenvolvidos. Río de Janeiro: Francisco Alves Editores.

Secretaría de Planeamiento Municipal (1999)
Nuevo plan director de Rosario. Documento integrado. Argentina: Dirección General del Plan Director/ Secretaría de Planeamiento Municipal.

Soms, Esteban (1997) *Herramientas para el análisis de la cartera de proyectos regionales*. Chile: Ministerio de Planificación y Cooperación/ PNUD- MIDEPLAN.