

# Planeación para qué

Noviembre, 2021

# Índice

Presentación	
I. Introducción	CARLOS LAVORE
II. ¿Qué hacer?	ENRIQUE ORTIZ
III. Hacia una nueva institucionalidad para la planeación	ANTONIO AZUELA
IV. Cómo integrar los enfoques de la planeación para enfrentar retos urbanos	BORIS GRAIZBORD
V. Enfoques de planeación	JULIO GARCÍA COLL
VI. La Planeación como proceso	ROBERTO EIBENSCHUTZ
Conclusiones	

# Presentación

Corren tiempos de incertidumbres, en que la pandemia del COVID 19 y el cambio climático agudizan los efectos de un modelo de dominación que es imperioso transformar.

Los procesos de planeación deben contribuir a ese propósito. Esto será posible siempre y cuando cuenten con el involucramiento conjunto de la ciudadanía, de las organizaciones de la sociedad, los tres órdenes de gobierno y los especialistas de distintas materias involucradas. Para ello es necesario revisar en profundidad concepciones prevalecientes, mejorar institucionalidades, superar atavismos políticos y respetar las posiciones independientes.

Este conjunto de ensayos pretende ser una llamada de atención para reorientar la concepción de la planeación y convertirla en un instrumento de cambio, revisando a fondo los elementos de que la sociedad dispone.

Documentos oficiales recientes plantean convocatorias, alcances, metodología, tiempos de ejecución y proponen procedimientos en términos que constituyen una alerta adicional sobre la forma en que conciben la planeación, sobre el significado de la intervención en el espacio urbano, el papel de la población y el sentido de la práctica de la planeación. Son términos que entrañan un profundo menosprecio por lo que ocurre en el territorio, los espacios urbanos, el medio natural, las relaciones sociales, la participación de otros ámbitos de gobierno y por la planeación misma como herramienta para transformar la realidad.

El reclamo de organizaciones sociales, vecinales y de especialistas en la materia obliga al debate sobre los instrumentos de planeación, seriamente cuestionados por su interpretación de la realidad, concepción y omisión de la participación de la ciudadanía, sujeto activo de toda urbe.

Acontecimientos recientes, así como el marco actual normativo e institucional y la acción cotidiana de las autoridades al margen de los planes formalmente aprobados señalan la necesidad de abrir la reflexión, amplia, profunda y transparente, y el dialogo entre todos los actores sobre el papel de la planeación en los procesos territoriales y urbanos, de la participación social en la forma de elaborarlos y en su función como base fundamental para la toma de decisiones.

# I. Introducción

Más allá de la impronta heredada del período colonial y del porfiriato, hasta finales de la década de los 70 del siglo pasado, el desarrollo del país se efectuó desde una perspectiva nacional. Con todas las críticas a desviaciones, autoritarismo y corrupción —que se deben señalar—, el modelo de articulación de los sectores público, privado y social respondía a intereses locales, con postulados constitucionales derivados de la Revolución y los principios programáticos que el cardenismo institucionalizó. La deriva autoritaria y el posible agotamiento del modelo es parte de la reflexión.

Desde la década de los 80, se impone con mayor fuerza en el país un modelo de desarrollo definido por las necesidades de los países centrales. El proceso de globalización es la construcción de una hegemonía sobre los países menos desarrollados, que se traduce en pérdida de soberanía, independencia y justicia social e involucra en ello al poder económico-financiero, el poder político y el poder mediático. Libre mercado, institucionalidad con normas redefinidas y construcción de subjetividades, son el soporte del modelo.

Aún con la carga de concentración de poder y desigualdad social, hasta el decenio de los 80, el territorio del país se modelaba en función de las potencialidades regionales, un proceso de industrialización con visión propia y una cobertura social amplia. La construcción de infraestructuras y equipamientos, respondía a ello. Desde allí ocurría la relación con el resto del mundo y el intercambio comercial.

A partir de los 80, el país, su territorio, se modela en función del afán por profundizar la extracción de materia prima (es decir, el despojo de bienes naturales), por expandir la maquila y explotar la mano de obra, que constituyen las “ventajas comparativas” aprovechables, con la apertura de la economía y los tratados comerciales. Con nuevas tecnologías, la escala e intensidad extractiva adquieren dimensiones desconocidas, que producen impactos irreversibles en la naturaleza y en las comunidades. Las necesidades de las empresas del despojo, el intercambio comercial y el capital financiero determinan la construcción de infraestructuras y equipamientos. Para ello se delinea una democracia formal, se privatiza al estado y se agudiza la concentración de poder y pobreza.

Hoy, el 30% del territorio está concesionado para explotaciones diversas (minería, hidrocarburos, energía, bosques, agua, turismo, etc.) y en distintos puntos del país, vastas zonas están destinadas a la economía de la maquila y las grandes armadoras de autos, se reconvierten patrones agropecuarios y se expande el turismo de gran escala. Son actividades definidas desde lo global. Para ellas, el país construye hidroeléctricas, líneas de alta tensión, carreteras, ferrocarriles, enclaves industriales, acueductos, gasoductos, centros financieros conectados globalmente, grandes edificios corporativos, mega centros comerciales y conjuntos de vivienda amurallados.

La resultante es un territorio fragmentado y distorsionado, un medio natural devastado y profundas desigualdades sociales. Las necesidades de la población son subsidiarias, las potencialidades regionales están subordinadas y la protección del medio ambiente es una ideologización.

La pandemia y el cambio climático solo son considerados como contingencias, aunque estén cambiando estructuralmente la vida de las personas y las relaciones globales. La resistencia al despojo, amplia y sostenida, por parte de pueblos y comunidades, son una incomodidad que es preciso contener bajo distintos mecanismos, en lugar de potenciarlas, expandirlas y articularlas.

¿Y la planeación? A partir de experiencias previas, en 1982 se creó el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Justamente cuando la planeación empieza a ser materia exclusiva de economistas y tecnócratas, bajo las premisas del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial del Comercio y el Consenso de Washington. La planeación estratégica,—originalmente desarrollada con fines empresariales y militares (estructuras jerárquicas y verticales)-, hegemoniza concepciones y prácticas que desdeñan la complejidad y dinamismo de los procesos sociales mediante un discurso adaptable a las circunstancias, pero finalmente al servicio de los grandes poderes económicos y financieros. Tras la falacia del progreso y la modernidad, se encuentra la realidad de la apropiación del territorio y la renta que genera, en el campo, la ciudad, la sierra y el mar. De lo que se trata, en nuestros países, es de facilitar flujos y movimientos de bienes, servicios, personas y capital, curiosamente, las cuatro libertades que reconoce el modelo económico vigente.

Esta concepción de la planeación ha penetrado profundamente y prevalece aún hoy en América Latina y en México bajo distintos disfraces discursivos y una notoria dificultad para despojarse de premisas enquistadas, para recuperar un pensamiento propio, descolonizado, y ver al país, sus ciudades y su gente con otra mirada.

Los textos que siguen apuntan a una reconceptualización de la planeación, particularmente la planeación territorial, entendida como un proceso complejo, participativo, puesto al servicio de la población y las necesidades del país, de las regiones, de las ciudades.

El replanteamiento de la planeación significa redefinir el papel de gobierno, sociedad y especialistas a partir de **nuevos enfoques**, con el **marco jurídico institucional** apropiado, para **detonar procesos** que apunten a un **territorio** integrado, con relaciones de **poder** equilibradas, sin **patriarcado** y con **distribución** equitativa de la riqueza. En el territorio y en las ciudades, el **futuro posible** debe transitar hacia la construcción de una armonía vital y perdurable entre necesidades humanas, actividades económicas y naturaleza, entendidas en una relación sistémica, solidaria, cooperativa. Está en juego la vida en el planeta.

## II. ¿Qué hacer?

La crisis civilizatoria y la pandemia que hoy impactan a nuestra vida han abierto la oportunidad de repensarlo todo al abrir conciencias, resquicios de esperanza y motivos para proponer un cambio profundo que nos coloque como actores conscientes en la construcción de un mundo para todos, de una sociedad-mundial del nosotros, de la vida.

Un *nosotros* que deberá **actuar desde una visión integral y sistémica**, que rompa con la fragmentación que imponen las disciplinas y sectores administrativos mediante las normativas cerradas, para dar cauce a la creatividad y flexibilidad necesarias para actuar en los contextos diversos de una realidad crecientemente compleja.

Para avanzar en este camino es necesario **superar el inmediatismo** impositivo ante lo urgente, dando espacios a las aportaciones sustentadas en experiencias sociales con visión de mediano y largo plazo. Es preciso también **frenar la producción de planes sistematizados** por consultores, así como **las recetas universales** aplicables a cualquier lugar; **retomar el papel del Estado y la participación de los habitantes** en procesos fincados en el intercambio activo de saberes y **superar la concepción lineal de los planes y programas**, que ponen en cuestión los ciclos y ritmos vitales de la naturaleza y las raíces históricas y culturales de las comunidades que los habitan.

**Planificar el territorio no debe seguir siendo una actividad abstracta** que a nadie conmueve, sino un proceso dinámico surgido desde las realidades sociales, ambientales y económicas diversas que lo caracterizan.

El conocimiento y la voluntad de actuar, no surgen del escritorio del solitario, sino desde el aquí, de los lugares como asiento de la experiencia cotidiana de quienes los habitan e interactúan con ellos.

**Surgen utopías como la del Buen Vivir**, que busca superar el individualismo y la centralidad de los intereses económicos y de lo medible. Plantea, en cambio, vivir en armonía con los ritmos que nos impone la naturaleza, también entre nosotros, en respeto y valoración de nuestras diferencias, y con lo que no vemos: nuestras raíces familiares, históricas y culturales.

Una posibilidad de avanzar en esta perspectiva consiste en superar la competencia, el lucro, la acumulación, el consumismo y el crecimiento sin límites, para avanzar en el establecimiento de un nuevo orden que nos lleve a:

- I. **Colocar al centro la preservación y florecimiento de la vida y de nuestra propia subsistencia como especie**, partiendo de que todo está

interrelacionado, de que somos parte y no propietarios de la naturaleza y principales responsables de preservarla, si pretendemos la continuidad de la especie humana.

- II. **En segundo término, a colocar el *nosotros*** bajo el concepto de comunalidad, que reconoce la complementariedad en tanto redes de interdependencia y reciprocidad, y la práctica de compartir antes que competir.
- III. En tercer término, y no menos importante, **considerar a la persona en plenitud de vida y de derechos**, pero en relación y subordinación a los principios anteriores.

Esto puede dar cauce al manejo responsable y sustentable de **los bienes comunes** para la vida que nos proporciona la naturaleza: el suelo, el agua, la calidad del aire, los bienes naturales e incluso los paisajes, al superar su conceptualización como recursos, lo que tendrá repercusiones importantes en la forma de preservarlos y en las formas de poseer y de habitar hoy predominantes.

Las crisis ambiental, sanitaria y económica que enfrenta nuestro mundo se relacionan estrechamente con **nuestra forma de habitar**, de ahí la importancia de generar y de apoyar experiencias en marcha que buscan superarlas.

Por más de cincuenta años se vienen desarrollando experiencias transformadoras en muy diversos campos de la actividad humana que incluyen nuevas formas de producción, gestión y apropiación del hábitat. Han surgido pequeñas, pero poderosas semillas de futuro que se mantienen invisibles y desarticuladas. Hoy, lejos de frenarlas y combatirlas es tiempo de apoyarlas, fortalecerlas y difundirlas socialmente para ampliar su escala y sus impactos.

La participación de los integrantes y asesores sociales en las tareas de planeación y en la discusión y formulación de políticas, programas e instrumentos es hoy fundamental para impulsar nuevos procesos. Es preciso motivar a los grupos sociales para que se articulen desde una base integral y sistémica, hoy ineludible ante los impactos de la fragmentación, la sectorización, la homogeneización y el temor inducido hacia el diferente.

Más que crear comisiones y de hacer consultas para legitimar decisiones, proponemos que se establezcan **mesas de concertación** que lleven a construir acuerdos e incluso a alcanzar consensos, lo que es factible a escala de barrios urbanos y comunidades rurales.

A escalas más grandes, urbanas y metropolitanas, es necesaria una mayor intervención del Estado para armonizar y tomar en cuenta los diferentes intereses y puntos de vista. Cabe incluso realizar consultas, garantizando que, en temas de interés común acordes con la legislación vigente, los resultados de estos procesos sean vinculantes.

Otro reto importante consiste en superar la forma descoordinada en la que operan las instituciones y el tratamiento desvinculado que hacen de las dimensiones macro y micro que convergen en los territorios.

Así, por ejemplo, la vivienda a nivel macro es considerada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como motor del desarrollo económico, y a escala micro como indicador de bienestar social. Olvida el potencial que a nivel micro puede tener en el fortalecimiento de la economía popular y su eficacia macrosocial en la generación de ciudadanía, en la seguridad y en la (re)construcción del tejido social. Lo mismo pasa en relación a lo físico-ambiental, al promover el uso de ecotecias y paradójicamente, dejar sin controles la ocupación por grandes conjuntos habitacionales y macroproyectos de áreas no urbanizables por razones de preservación de bienes naturales y del patrimonio construido, de captación de acuíferos, de alta productividad agrícola, de accesibilidad o del disfrute colectivo del paisaje.

La planeación participativa interdependiente, que correlaciona lo físico-ambiental, lo socio-cultural y lo económico —considerando tanto las dimensiones macro y micro implícitas en los procesos diversos de habitar—, es capaz de generar sinergias, círculos virtuosos e impactos transformadores de gran relevancia tanto en el ámbito urbano como en el rural.

En síntesis, podemos y debemos generar procesos diversificados y específicos de planeación participativa, conducentes a otra forma de habitar, centrada en la preservación del equilibrio de los ecosistemas en la rica diversidad histórica y cultural de las comunidades rurales y urbanas y en las relaciones que se establecen entre éstas, con las demás formas de vida y con las características físicas que distinguen y dan carácter diverso a los lugares.

### III. Hacia una nueva institucionalidad para la planeación

Para recuperar las expectativas que alguna vez despertó la planeación territorial como instrumento de cambio social, no hay duda de que requerimos una nueva institucionalidad, que responda no solamente a los procesos de carácter global que hemos descrito hasta aquí, sino también a dinámicas institucionales propias de nuestro país. Entre ellas vale la pena mencionar cinco:

1. La escasa participación social en los procesos de planeación,
2. La creciente complejidad del sistema de planeación,
3. La judicialización de la gestión territorial,



4. Las nuevas formas de urbanización asociadas a la liberalización de la propiedad ejidal, y
5. El fortalecimiento de una concepción liberal de la propiedad privada.

**La participación social** fue reconocida como un componente fundamental de la planeación desde hace casi medio siglo, cuando conformamos el marco legal de los asentamientos humanos. Sin embargo, en la realidad los procesos de planeación no han ofrecido espacios de participación suficientemente amplios. En particular, ha dominado la idea del plan como producto (como documento terminado), elaborado con criterios supuestamente técnicos, y no como expresión de un pacto social sujeto a una constante adaptación.

Esto tiene varias dimensiones: cuando la movilización social en conflictos urbanos o territoriales ha tenido éxito, ha ocurrido al margen e incluso en contra (y no a través) de los procesos de planeación. En muchos casos, se han creado “instrumentos” con la única finalidad de aprobar proyectos sin necesidad de consultar a las comunidades, lo que además ha contribuido a desprestigiar a la planeación como profesión. Con demasiada frecuencia, predomina una “lógica del consultor”, donde la meta consiste en integrar un documento independientemente de su validación social. Por todo ello, como primer imperativo para una nueva institucionalidad de la planeación es necesario fortalecer los espacios de participación.

En segundo lugar, se ha producido una **proliferación de regímenes de planeación** que ha terminado por hacerla más compleja, cuando se trata de una función básica de todo estado. En particular, la dicotomía entre el desarrollo urbano y el ordenamiento ecológico ha dado como resultado que el marco legal sea un obstáculo más que un vehículo para la planeación. Si pretendemos impulsar una visión unificada del territorio a diversas escalas es urgente que integremos un solo régimen de planeación u ordenamiento del territorio.

**La judicialización de los conflictos** por la ciudad y el territorio es uno de los rasgos del panorama institucional que era difícil prever hace tres o cuatro décadas. Tiene aspectos positivos, como la ampliación de la posibilidad de influir en las decisiones desde las organizaciones ciudadanas y la centralidad del lenguaje de los derechos. Sin embargo, los juzgadores rara vez cuentan con una comprensión clara de lo que está en juego en los conflictos asociados a la planeación y a la gestión territorial en general.

Recuperar los principios del constitucionalismo social mexicano, sin caer en los rasgos autoritarios del estado post revolucionario, es el tercer gran reto en la construcción de una nueva institucionalidad de la planeación. Más que formular nuevos ordenamientos legislativos, este objetivo implica fomentar una cultura jurídica que fortalezca derechos orientados por valores, como los condensados en los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), entre otros referentes internacionales.

En cuarto lugar, es preciso reconocer que al incorporar tierra rural a la urbanización, se han creado condiciones muy distintas a las de la “era Corett<sup>1</sup>”: **La liberalización de la propiedad ejidal**, hace ya tres décadas, creó condiciones que favorecieron la proliferación de proyectos habitacionales en pésimas ubicaciones, un fenómeno que ha sido ampliamente estudiado y que no se ha podido corregir mediante mejores procesos de planeación. Pero además, han surgido nuevas formas de incorporación fraudulenta de los ejidos a la urbanización, como la conversión de tierras de uso común a supuestos “solares urbanos”. Esa y otras prácticas requieren una intervención decidida de los tres órdenes de gobierno para emprender nuevos modelos de urbanización que permitan a los sectores más vulnerables acceder a suelos bien ubicados mediante esquemas que propicien la producción social del hábitat en condiciones de sustentabilidad.

Finalmente, el auge del lenguaje de los derechos ha tenido un aspecto contraproducente sobre la planeación, ya que ha servido como excusa para revivir viejas concepciones sobre la propiedad.

A pesar de que el artículo 27 constitucional dispone que la propiedad privada es un derecho *derivado* de la propiedad originaria de la Nación, en los conflictos por la regulación de los usos del suelo y la fiscalidad urbana, las doctrinas neoconservadoras han inducido a los jueces federales —e incluso a la Suprema Corte de Justicia—, a declarar que la propiedad es un derecho fundamental.

Como en otros rubros, esta tendencia solo puede contrarrestarse con **una nueva concepción jurídica de la propiedad** que vaya más allá de una mera reiteración de la doctrina de la “función social de la propiedad” y que defina el espacio edificable de manera que no sea una extensión de la propiedad del suelo sino un recurso natural “susceptible de apropiación”, aprovechando lo establecido por el propio artículo constitucional. Esta tesis, que ya ha sido recogida por la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT), permitirá el desarrollo de una regulación del aprovechamiento del espacio edificable a partir de una nueva cultura sobre el territorio y el hábitat.

## IV. Cómo integrar los enfoques de la planeación para enfrentar retos urbanos

### Contexto

Más de la mitad de la población del mundo vive en ciudades. Es urbana (independiente de la definición demográfica, económica, política y cultural). En nuestro país más de 70% de la población total habita localidades, más o menos

---

1. Comisión para la Regularización y Tenencia de la Tierra.

interdependientes, de 15 mil y más habitantes, y de ésta, la mitad se concentra en grandes aglomeraciones millonarias...

Es en ese ámbito donde se desarrolla la vida, se decide sobre el futuro, se establecen comportamientos y se generan mensajes de todo tipo. Se sufren calamidades, sean “naturales” o antrópicas, y se toman decisiones individuales y colectivas para enfrentar los efectos de su reproducción... en un contexto de creciente complejidad. Veamos:

## **Complejidad**

Independiente de las complejas expresiones que enfrentamos socialmente, para Zolo (1992:10-12)<sup>2</sup> esta complejidad resulta básicamente de dos aspectos:

- 1) El desarrollo y proliferación de la investigación científica ha supuesto un aumento de conocimientos, que resultan accesibles dentro y fuera del ámbito o subsistema de la ciencia. Estos conocimientos se alejan de los criterios de racionalidad o de tradición que hemos cultivado y que nos parecía que tenían coherencia lógica y eran orgánicos socialmente. Ahora se han convertido en nociones segmentadas y discontinuas, y en consecuencia, agregan complejidad a la complejidad...
- 2) El desarrollo de tecnologías digitales (comunicación e informática) funciona no solo como un factor que incrementa la complejidad social, sino que agrega un grado desconocido de incertidumbre antropológica, biológica y cognitiva en las personas y en la sociedad.

(Habría que enfatizar la enorme brecha tecnológica que divide social, económica y espacialmente a nuestra sociedad, por un lado, el manejo y manipulación de los datos; por otro, la falta de consideración ética en el uso de los mismos).

En efecto, las características del complejo ámbito urbano, tanto físicas como sociales y económicas, plantean algunas preguntas que me parece que no tienen respuesta en un enfoque azaroso. En otras palabras: en la actualidad es muy discutible “incorporar la anarquía a la ciudad como principio positivo”. De ahí, como argumentamos, la necesidad de intervenir (planificar), especialmente en la esfera pública.

## **¿Porque intervenir?**

Para un geógrafo, las desigualdades sociales en el espacio urbano se traducen operativamente en problemas de segregación espacial, por un lado, y de asignación

---

<sup>2</sup> Danilo ZOLO *Democracy and complexity. A realistic approach* Cambridge, Polity Press, 1992.  
<https://www.psupress.org/books/titles/0-271-00892-X.html>

de bienes y servicios, por el otro, con el fin de cubrir con satisfactores el territorio y facilitar el acceso a la población que los necesita.

Las desventajas en el ámbito de la ciudad no sólo tienen que ver con los ingresos. Además de su ingreso nominal, a cada familia la beneficia (o perjudica) su ubicación en el espacio urbano. Es decir, cada familia obtiene un ingreso real que es mayor (o menor) que el nominal. De tal manera que el bienestar de los habitantes de la ciudad está vinculado estrechamente al lugar donde vive, a la estructura (física y social) urbana, y ésta es resultado de múltiples decisiones que toman los diversos actores que operan en el territorio de la ciudad en varias escalas. En otras palabras, los patrones de segregación espacial no son el resultado simple de fuerzas económicas, sino que emanan de una compleja interacción de fuerzas sociales y políticas tanto como económicas:

La gente se separa siguiendo muchos lineamientos y muchas maneras. Existe la segregación de sexo, edad, ingreso, idioma, religión, color, gusto personal, y los accidentes de las circunstancias históricas... Y cierta segregación es un corolario de otras manifestaciones de segregaciones: la residencia se encuentra correlacionada con la ubicación del empleo y el transporte (Schelling<sup>3</sup>: 130).

### **Criterios de decisión**

La desigualdad social es entonces tanto un problema objetivo (de localización en el espacio urbano, à la Harvey<sup>4</sup>) como subjetivo (de percepciones de carácter individual: de apariencia, de apreciación, de preferencias, à la Schelling), que puede conducir colectivamente a la segregación.

En este contexto habrá que señalar tres aspectos que resultan relevantes para el proceso de planificar las ciudades y el territorio en general:

1. La acción pública —y no solo la acción del estado— se enfrenta a múltiples tensiones (retos):
  - Lo local - lo nacional, los efectos posibles y la gestión en diferentes escalas.
  - Y en la escala local —el vecino— el otro no vecino pero posible receptor de los efectos de mi acción (ej. Cuenca alta-cuenca baja).
  - Lo presente – el futuro –. El Informe Brundtland (la justicia intergeneracional)
  - Y en este sentido lo urgente y/o lo importante (si nos interesa considerar el contexto), pero además, el posible efecto cambiante en el mediano o el largo plazo debido a cambios imprevistos o efectos inciertos (la paradoja de Giddens<sup>5</sup> acerca de no poder imaginar el

---

<sup>3</sup> Thomas SCHELLING *Micromotivos y macroconductas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989  
<https://www.eumed.net/cursecon/textos/2005/schelling-mm.htm>.

<sup>4</sup> David HARVEY *Urbanismo y desigualdad social*, Madrid, Siglo XXI, 1977. <https://pim.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/sites/14/2018/09/harvey-david-urbanismo-y-desigualdad-social.pdf>.

<sup>5</sup> Anthony GIDDENS *La política del cambio climático* Madrid: Alianza Editorial, 2010.  
<https://core.ac.uk/download/pdf/229427081.pdf>

futuro, aunque podemos construir utopías –o bien el efecto de la rana...)

2. El desarrollo institucional requiere que definamos nuestros conceptos (todos entre comillas por razones que podemos discutir):
  - Bienestar social y/o desarrollo humano.
  - Incidencia social y/o participación pública.
  - Lo universal o general / lo focalizado en virtud de la diferenciación social, geográfica, demográfica...
  - La felicidad – la justicia.
  - La pobreza – la desigualdad.
  
3. Un tercer aspecto se refiere al proceso de urbanización de las sociedades en el mundo. Esto además de los retos físicos y técnicos ha propiciado un giro en la disciplina de la planificación del desarrollo, en la planificación y política urbana que privilegian lo ambiental sobre otros aspectos. No es posible hablar de desarrollo social o económico o urbano o regional si no es a partir de lo ambiental y más aún, de la interdependencia con la “naturaleza” que se traduce en el uso indiscriminado y descuidado de recursos y en la ignorancia de lo esenciales que resultan los servicios ambientales que dan sentido y soportan la vida, en general, en el planeta.

De ahí que pueda decirse que toda política social es urbana y toda política urbana es ambiental (...y ¿toda política ambiental es social?). De ahí la proliferación de propuestas de ciudades sustentables... en las que se incluye todo... Sin embargo, habrá que valorar las propuestas o las fórmulas o los modelos, antes o permanentemente, con base en este esquema:

	NORMATIVO	POSITIVO
SUBSTANTIVO	Lo que debe ser ( <b>valores</b> )	Lo que sucede ( <b>contexto</b> )
OPERATIVO	Cómo y con qué criterios llegar a lo que se desea ( <b>mecanismos de gobernabilidad</b> )	Procedimientos válidos para llevar a cabo y cumplir los propósitos ( <b>relaciones, instrumentos y técnicas</b> )

Una expresión del énfasis en uno o en otro de los extremos de los dilemas, que podemos mencionar, se manifiesta en la ambivalencia entre ordenamiento territorial y ordenamiento ecológico. De ahí que empezar con la declaración de que la política social es política urbana y la política urbana es ambiental... tiene sentido pues exige enfrentar dilemas entre presente y futuro, entre pobreza y ambiente, entre sustentabilidad dura y suave, o lo que es lo mismo, entre satisfacción y necesidad, entre justicia universal y justicia meritoria...

Y a la pregunta: ¿quién gobierna qué? O ¿cómo se gobierna qué?, se tiene una respuesta posible a cargo de las comunidades en alianza con los demás actores involucrados...

## V. Enfoques de planeación

*No es posible resolver problemas pensando de la misma manera que cuando se crearon.*

Albert J. Einstein

El epígrafe aplica a muchas acciones; en particular, a las que se orientan a transformar la realidad, como la planeación.

En los términos más esenciales, la planeación debe ser un proceso deliberado, recurrente y razonado de reconocimiento y comprensión de una realidad, y de planteamiento, instrumentación y ejecución de una estrategia con cursos de acción eficaces para orientar esa realidad en el sentido deseable. Es un proceso recurrente que ocurre en el tiempo; no un libro, un evento, o una serie inconexa de proyectos.

Debe ser un proceso deliberado en los dos sentidos de este concepto: el de realizar algo con una idea clara de propósitos; y hacerlo con la participación efectiva de los involucrados en la situación. Es razonado, porque implica: estudiar los procesos y las causas de la situación existente a la luz de los objetivos deseables, definir los pronósticos tendenciales y la imagen objetivo a futuro, y formular la estrategia más eficaz para avanzar hacia ella. Es instrumentado y ejecutado con una serie de medios eficaces para avanzar en el logro de la estrategia adoptada; dándole un seguimiento y orientación permanentes.

Con base en esta definición y el planteamiento orientador del epígrafe, se proponen cinco enfoques relativos a la forma de pensar la planeación, que se presentan de manera esquemática: 1 sistémico, 2 normativo, 3 estratégico, 4 de variedad requerida de instrumentos, y 5 de base en evidencias. Estos enfoques deben operar juntos, articulados. Se pueden equiparar, de manera analógica, a los cinco dedos de una mano, que se ayudan mutuamente.

### **1 Enfoque sistémico**

En este marco, el enfoque sistémico equivale al “dedo pulgar” que articula fuertemente los enfoques de la planeación.

El desarrollo, tal como lo definen distintos autores, es una emergencia sistémica, que surge (emerge) de la relación entre varios factores. Lo más importante es esa relación; no cada uno de los factores, de carácter “sectorial”, que componen la realidad del sistema que se pretende transformar. Es evidente, por ejemplo, que para impulsar el progreso, es necesario considerar, de manera integrada, las relaciones entre sus factores sociales, económicos, ambientales y físico espaciales.

Para poner en práctica este enfoque, es necesario, no solamente conocer la situación presente, sino **comprenderla**, en función de las contradicciones previas que la determinaron. Esto requiere asegurar una participación efectiva entre los participantes interesados, incluyendo al gobierno y la sociedad civil; y consolidar los esquemas institucionales que favorezcan esta coordinación y concertación.

## **2 Enfoque normativo**

Viene a ser el “dedo índice” que orienta y da dirección al proceso de planeación. Tanto para aproximarse a la comprensión de la situación, como para orientar su transformación. Las declaraciones normativas operan en un “continuo” que comprende, en el nivel superior de importancia y generalidad a los **principios**, más concretamente a los **objetivos**, y en su caso, a **metas** que precisan los resultados esperados. En este marco, es necesario destacar las disposiciones normativas superiores que establecen las leyes nacionales y las declaraciones normativas internacionales fundamentales suscritas por México. Asimismo, son pertinentes los planteamientos de autores como Manfred A. Max-Neef en “El Desarrollo a Escala Humana”, o Kate Raworth en “Economía Rosquilla”, que promueven el impulso a un desarrollo que enfrente las necesidades básicas humanas, sin rebasar los umbrales ecológicos de sostenibilidad.

En este marco, lo fundamental son los acuerdos que alcancen los participantes interesados de un territorio concreto, tomando en cuenta los principios básicos de equidad y eficacia que deben regir, y las repercusiones entre diferentes escalas territoriales. Aun cuando los problemas y los objetivos se relacionan mutuamente, es importante poner el énfasis en alcanzar objetivos, que se proyectan a largo plazo, más que atender problemas inmediatos, que son síntomas fragmentados de “enfermedades” sistémicas.

## **3 Enfoque estratégico**

Los planes nacionales de desarrollo definidos en México durante los últimos tiempos no tuvieron el enfoque sistémico, intersectorial, que se postula en el primer enfoque anterior. Tampoco tuvieron un enfoque estratégico que determinara claramente cuáles son las prioridades: ¿qué es más importante?, ¿cuáles son las *palancas* más eficaces de cambio?, tomando en cuenta las relaciones de influencia y dependencia que existen entre los problemas, objetivos y cursos de acción. Lo mismo ocurre con la dimensión temporal, y secuencias más favorables de acción en el tiempo: ¿qué se debe hacer primero y qué después?,

considerando que el orden de los factores sí altera el producto en la planeación del desarrollo.

En este marco, y sin contravenir el enfoque sistémico, integrado, que debe prevalecer, son valiosos los estudios de Thomas Piketty que destacan la difusión del conocimiento y la inversión en capacitación y habilidades, como las fuerzas más importantes para disminuir la desigualdad social. En sentido contrario, llama la atención, la pequeña prioridad que se le da a las cuestiones ambientales fundamentales del país, y el desmantelamiento de algunas instituciones federales necesarias para atenderlas.

#### **4 Enfoque de variedad requerida de instrumentos**

La posibilidad de transformar la realidad, ampliar las posibilidades de elección y actuar racionalmente depende, como ya se apuntó, de una planeación eficaz; cuya debilidad más común es, frecuentemente, la instrumentación y ejecución.

Al respecto, la Ley de Ashby, constituye una orientación útil, bien fundamentada que, en esencia, plantea que “Solo la variedad absorbe la variedad”. En términos más sencillos, esta definición se puede traducir en que: para regular un sistema, debemos contar con una variedad de instrumentos igual o superior a la variedad y complejidad del sistema que se pretende orientar. En la planeación del desarrollo, es necesario recurrir, cuando menos, a instrumentos: normativos, de organización y participación, de acción directa, financieros y fiscales, y de información y comunicación.

#### **5 Enfoque de base en evidencias**

Una forma eficaz de impulsar el desarrollo consiste en conocer y emular, cuando es razonable y posible, las políticas reales que adoptaron los países que lo han logrado. Esto requiere, tal como lo destacan autores apreciables como Erik S. Reinert y Ha-Joon Chang, ignorar los “consejos” de países que lograron el desarrollo; pero que ahora, y con fines evidentes, y el apoyo de conocidos organismos internacionales, recomiendan políticas diferentes e incluso, prohíben las adecuadas.

Los autores citados destacan que, el único laboratorio que tiene el desarrollo es la historia, y que ésta ofrece importantes evidencias. Entre ellas se puede subrayar y resumir que, más que remover obstáculos a la prosperidad, el desarrollo debe verse como lo que siempre ha sido: el resultado de políticas conscientes y deliberadas, que requieren de un inmenso esfuerzo y vigilancia constante.

#### **Principales obstáculos a la planeación**

- El neoliberalismo, y su intrínseca corrupción, que apoya y postula de manera engañosa a los mecanismos “libres” del mercado, y se opone a una



planeación gubernamental, vinculada a los intereses de toda la población, particularmente la que más lo necesita.

- Contradicciones evidentes con los enfoques señalados antes y, también, con la ley dialéctica de negación de la negación, que plantea “superar lo existente sin omitirlo”.
- En especial, la práctica de dinámicas de coordinación y concertación inadecuadas.

## VI. La Planeación como proceso

¿Por qué insistir en considerar a la planeación como un proceso y no como un producto?

Habría que partir de la diferenciación entre el Plan, documento o producto técnico elaborado por “expertos” y la Planeación como proceso complejo resultante de la interacción de todos los actores involucrados en la gestión del territorio. La confusión de estos dos conceptos ha llevado a desvirtuar la esencia de la planeación convirtiéndola en una caricatura cuyo desprestigio explica la muy limitada aplicación de los planes existentes.

Lo anterior no significa que los planes no sean necesarios o que deban ser elaborados de forma improvisada por ignorantes. La importancia estriba en el **cómo**, es decir, la forma en que se realizan, y en sus alcances. Además de la información técnica rigurosamente respaldada, indispensable para el conocimiento de la situación particular que se pretende modificar, se requiere la percepción y orientación de la población afectada o beneficiada en uso de su derecho a incidir en la toma de decisiones que le afectan.

Y cuando hablamos de población involucrada no podemos asumir la representación de la sociedad como un conjunto uniforme de individuos con requerimientos y necesidades homogéneas, bien intencionadas y dóciles receptoras de las bondades que el gobierno les otorga. Si reconocemos que la sociedad es un **conjunto heterogéneo** formado por grupos de interés distintos que entran en conflicto por la apropiación y uso del espacio y la distribución de los escasos recursos disponibles, donde la satisfacción de los intereses de unos implica la pérdida de oportunidades o recursos para otros, estaremos encontrando el objetivo profundo del proceso que implica **construir el mejor consenso posible** para la convivencia pacífica y productiva de un grupo social vinculado a un territorio particular.

El ejercicio de la planeación, actividad característica de los seres racionales que pretenden adelantarse a los sucesos de la realidad, con la intención de aprovechar de mejor manera el potencial que ofrece la naturaleza, evitar las consecuencias de

los efectos no deseados y prever la mejor forma de ocupar el territorio para que la sociedad actual y futura y sus relaciones económicas, culturales y políticas que ocupan un territorio particular, ocurran de la mejor forma posible, es un reto monumental que requiere humildad y conciencia de las limitaciones para lograrlo.

La presencia de la pandemia y la impotencia para evitarla, no sólo en nuestro país sino también en países autoproclamados como desarrollados, deja clara la **imposibilidad de prever el futuro**. Lo que sí podemos hacer es **intentar construir un futuro deseable**, para lo cual necesitamos un plan como expresión documental de la voluntad colectiva cuya puesta en práctica solo es posible a través del compromiso social para asumir la parte que a cada quien le corresponde en la acción conjunta.

El futuro, como la utopía, no existe. Es un ideal imaginado al que pretendemos acceder y para el cual proponemos objetivos de largo plazo con el propósito de orientar las acciones en el presente cotidiano, **único espacio temporal en el que podemos actuar**. La historia es indispensable para conocer la evolución del proceso previo y, a partir de ella, construir los escenarios posibles para llegar al futuro imaginado, para lograr lo que Galeano se preguntaba...**¿y para qué sirve la utopía?** y él mismo respondía: **para caminar...** y yo añadiría para caminar juntos hacia un objetivo acordado.

Ahora bien, cuando hablamos de entender la planeación como proceso, no se habla de un proceso espontáneo que se abre para que cada individuo, en uso de su libertad, manifieste su opinión particular, sino de **construir consensos** que resulten de la interacción organizada a partir de identificar coincidencias y diferencias entre los diversos grupos de interés que conforman la sociedad.

Visto así se trata de un proceso lento y complejo que implica no solo llegar a acuerdos sobre el futuro deseable sino a la definición de las acciones y el diseño de los instrumentos para ponerlas en práctica; desde la adecuación de la normatividad vigente hasta la **obtención de los recursos indispensables**, la definición de los responsables y el orden para llevarlas a cabo; los mecanismos para el seguimiento y evaluación de lo realizado y las medidas requeridas para actuar cuando se presenten situaciones imprevistas o cuando no se cumplan los acuerdos pactados.

Un tema de la mayor relevancia es el que se refiere a la **asignación de recursos** públicos, cuya dinámica está determinada por las autoridades hacendarias y su aprobación corresponde al Congreso, **sin que existan elementos vinculantes con la planeación territorial** a la que se le da un carácter sectorial, sin reconocer la indispensable interacción de todos los sectores al actuar sobre la dimensión física, que es única e indivisible.

La magnitud y diversidad de los problemas por atender y los que se presentan día con día incrementan la dificultad y obligan a distinguir prioridades entre lo importante y lo urgente, lo sectorial y lo integral, el corto y el largo plazo, lo

deseable y lo posible, la cantidad y calidad de los resultados esperados y la definición de la secuencia que deben seguir las acciones.

El éxito del proceso estriba en gran medida en la capacidad de **acordar las grandes líneas estratégicas**; en procurar que tales líneas sean pocas, claras, congruentes y evaluables, y en asumir responsablemente las acciones que a cada actor le corresponden de acuerdo con las estrategias pactadas. La continuidad del proceso es indispensable a través de los cambios administrativos. Además, es preciso reconocer que sólo la sociedad puede garantizar su permanencia.

## Conclusiones

La crisis planetaria, puesta de manifiesto con la reciente pandemia y el no tan reciente calentamiento global, es la consecuencia de un modelo patriarcal y depredatorio vigente, que en los últimos cuarenta años ha adquirido su máxima agresividad; que entiende a la naturaleza como mercancía y a los países del sur como espacios para el despojo y la explotación de sus recursos naturales y laborales. Ese modelo ha impuesto la cultura del consumo y el triunfo individual.

La superación de esta crisis es una oportunidad para cambiar las relaciones de poder, romper con la hegemonía establecida y sustituir la narrativa del dominio, condiciones necesarias para una transformación en favor de la vida. Ello requiere la articulación de las organizaciones de la sociedad para cambiar la disposición política de los gobiernos, un profundo debate sobre el país posible —de todos e igualitario— y una radical reforma de las instituciones del Estado.

En ese contexto, la planeación democrática y participativa, entendida como un proceso que involucra a todos los actores, puede ser un instrumento poderoso para alcanzar un desarrollo con equilibrio entre necesidades humanas, actividades económicas y medio natural; una relación armónica con la naturaleza y una oportunidad para la vida humana en el planeta. Que de eso se trata.

Los procesos sociales, políticos, culturales y económicos conforman un sistema abierto, complejo y dinámico. Desde nuestra perspectiva, su evolución con justicia e igualdad no puede resolverse bajo las leyes del libre mercado ni desde la centralización del poder, mucho menos a partir de la improvisación y el inmediateísmo.

Su atención requiere un enfoque igual de abierto, complejo y dinámico. Con institucionalidad democrática, plena participación social, respeto de las organizaciones autónomas, distribución equitativa de riqueza y poder, con respeto a las condiciones que impone la naturaleza.

En tal sentido la planeación es decisiva para prever, orientar, ordenar, priorizar, incluir, revisar, realimentar estrategias, programas y acciones, integrados desde abajo y desde arriba, así como para complementar experiencias y perspectivas. Hablamos de planeación con participación, entendida como proceso, en todas las escalas y órdenes: una planeación que aproveche las técnicas y métodos apropiados a cada circunstancia.

1 Existe experiencia acumulada en diversos campos de la actividad humana para resolver colectivamente la producción, gestión y apropiación del hábitat, para desplegar distintas modalidades de economía social y solidaria y para aplicar métodos de producción respetuosos del medio ambiente y la biodiversidad. Constituye un acervo ejemplar que debe difundirse, apoyarse y multiplicarse con todo el respaldo institucional.

2 La institucionalidad actual debe reformarse integralmente en favor del protagonismo social en sus distintas variantes, asumiendo su participación, y recuperando la conducción determinante del Estado. Es evidente la necesidad de revisar el sistema nacional de planeación democrática y participativa, los órganos de operación, la normatividad correspondiente y su aplicación.

3 La planeación debe ser entendida como proceso sistémico, con anclaje en la realidad concreta, en el territorio y sus habitantes. Debe partir de allí, sin dogmas ni abstracciones, con la atención puesta en los llamados de la naturaleza. En esa dirección, se necesita la articulación interdisciplinaria de especialistas no esclavos de la estadística, las metas y los indicadores, pero sensibles a las dinámicas y complejidades sociales. Es necesaria la concurrencia de una ciudadanía informada, consciente y organizada, funcionarios capacitados y dispuestos para asumir la participación social activa e interactuar con la ciudadanía, como sujeto principal en la gestión, reconociendo sus formas organizativas.

4 La ocupación ordenada del territorio debe permitir el disfrute de la vida plena, la convivencia respetuosa con la naturaleza, la complementariedad de la actividad productiva, la accesibilidad a bienes y servicios y la tranquilidad que requiere la reproducción social.

5 Finalmente, se necesita abrir una profunda discusión del país posible y construir un acuerdo nacional entre las múltiples visiones que lo conforman, que indique el camino de la igualdad, la justicia social, el desarrollo independiente y la integración al contexto latinoamericano.