



Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales

**PENSAR LA PLANEACIÓN URBANA HOY:
tres expresiones de la práctica de la planeación en la escala local
mexicana**

Tesis presentada por
Adylene Bueno Aguilar
Promoción 2017-2019

Para optar por el grado de
Maestro en Estudios Urbanos

Director de tesis
Vicente Ugalde Saldaña

Lector
Paavo Monkkonen

Ciudad de México
16 de agosto de 2019

Agradecimientos

Inicio mis agradecimientos reconociendo el apoyo indispensable del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), cuyo financiamiento me permitió realizar este posgrado. Mi máxima gratitud también a El Colegio de México y al Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales: a mis profesores, al personal administrativo, a mis compañeros y amigos. Esta institución y centro de estudios me retaron en lo intelectual y personal, lo aprendido durante los últimos dos años sobrepasa la capacidad de la palabra escrita.

A mi director de tesis, Vicente Ugalde Saldaña, agradezco inmensamente la confianza, el interés y el apoyo para realizar una investigación de un tema un tanto olvidado en los estudios urbanos, así como la dedicación y la paciencia para enriquecer su contenido y estructura. A Paavo Monkkonen, del Departamento de Planeación Urbana en la *Luskin School of Public Affairs* de la Universidad de California, Los Ángeles (UCLA), quien leyó esta tesis, agradezco sus valiosos comentarios, su atención y estímulo durante este arduo proceso, a pesar de la distancia.

Por otro lado, es imprescindible mencionar a aquellos que colaboraron en el presente trabajo. Primero, a Gisela Méndez, doy las gracias por compartir su experiencia como planificadora urbana en la ciudad de Colima, por haberme guiado en la selección de casos de estudio y haberme facilitado la vinculación con actores clave de los institutos de planeación en el país. Segundo, mi más sincero agradecimiento a los planificadores del Instituto Metropolitano de Planeación y Gestión del Desarrollo (IMEPLAN) del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) y del Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) de Puebla, quienes me recibieron en sus instalaciones, respondieron mis preguntas y me permitieron ser observadora y partícipe de su día a día. Tercero, a Fundación Kaluz, por el apoyo económico otorgado.

Finalmente, hubiera sido imposible alcanzar cualquiera de mis metas durante este posgrado sin el respaldo incondicional de mi familia y amigos. A mi madre, muchas gracias por su comprensión y cariño, que sin duda fueron mis estímulos más grandes e importantes. A mi hermana, agradezco su complicidad y sus siempre atinados consejos, pero sobre todo por hacerme compañía. A David Pérez mi eterna gratitud por cada acción y palabra, por todo, por tanto. A Héctor Fernández le agradezco su empatía y gentileza, pero también su buen humor, los largos mensajes e interminables conversaciones. A Daniel Ochoa, colega y confidente en las aulas y en la acelerada vida de la Ciudad de México, le estaré siempre en deuda. A Sofía Bolado, proveedora interminable de consejos y refugio en los días más difíciles, gracias.

ÍNDICE GENERAL

Introducción	6
--------------------	---

SECCIÓN I EL IDEAL DE LA PLANEACIÓN

Presentación	11
--------------------	----

Capítulo I: *planning*, de *City Beautiful* a *Practice Movement*

Introducción	13
--------------------	----

1. <i>Planning</i> : la planeación en el entorno euro-estadounidense	13
--	----

1.1. Origen y teoría de la planeación.....	13
--	----

1.2. <i>Practice Movement</i>	18
-------------------------------------	----

Conclusión.....	19
-----------------	----

Capítulo II: planeación, un plan perfecto o un completo fracaso

Introducción	21
--------------------	----

1. La evolución de la planeación en México	23
--	----

1.1. Influencia del urbanismo europeo y el nacimiento de la “ciudad burguesa” latinoamericana..	23
---	----

1.2. Introducción de la planeación estadounidense	24
---	----

1.3. La interpretación y transferencia del urbanismo en México	25
--	----

1.4. Institutos de Planeación en México hoy.....	30
--	----

2. Educación	35
--------------------	----

3. Literatura mexicana: la planeación urbana no funciona.....	38
---	----

Conclusión.....	41
-----------------	----

SECCIÓN II

LA REALIDAD DE LA PLANEACIÓN EN LA ESCALA LOCAL MEXICANA

Presentación	42
--------------------	----

Capítulo I: Planeación en el Área Metropolitana de Guadalajara

Introducción	44
--------------------	----

1. El Área Metropolitana de Guadalajara: una explosión urbana.....	44
--	----

1.1. La urbanización caprichosa y la planeación infortunada de una metrópoli	48
2. Instituto Metropolitano de Planeación y Gestión del Desarrollo del AMG	49
2.1. Sistema Integral de Desarrollo Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara.....	50
2.2. ¿Planeación metropolitana?	54
2.3. No son una autoridad reguladora del suelo, sino un ente técnico	56
2.4. Los planificadores técnicos y los planificadores gestores.....	63
Conclusión.....	67

Capítulo II: Planeación en el Municipio de Puebla

Introducción	70
1. Zona Metropolitana de Puebla: expansión urbana paulatina y diferenciada	70
1.1. Planeación	73
2. Instituto Municipal de Planeación del municipio de Puebla	74
2.1. Los planificadores burócratas: la planeación es participar en el ciclo de gestión pública	78
2.2. Los planificadores técnicos y la planeación pura.....	86
Conclusión.....	93

Capítulo III: expresiones de la práctica de la planeación y conclusiones comparativas

Introducción	97
1. Expresiones concretas de la práctica de la planeación	98
1.1. Planeación pura	99
1.2. Planeación metropolitana: la metrópoli como prioridad	104
1.3. Planeación como parte del ciclo de gestión pública: programar, planear y evaluar	109
2. Conclusiones comparativas: qué es y qué no es la planeación.....	114
2.1. Ni singular ni homogénea, sino regular	115
2.2. Longevidad de la racionalidad y la tecnicidad en la planeación	118
2.3. Independencia administrativa y política como asunto pendiente.....	120
2.4. Insuficiencia de la “planeación pura”	124
2.5. Sinsentido de la literatura en español sobre planeación.....	126

2.6. Relevancia de la planeación en los estudios urbanos	129
Anexos.....	131
Anexo 1: creación de nuevos Institutos en diversas ciudades mexicanas	131
Anexo 2: importancia de los Institutos en las ciudades mexicanas.....	131
Bibliografía.....	133

Introducción

La planeación urbana de las ciudades mexicanas puede ser llevada a cabo tanto por actores públicos como privados. No obstante, los Institutos de Planeación son los organismos a los que se ha legitimado para tal, jurídica y políticamente. Aunado a lo anterior, tales instituciones gozan, al menos en el ámbito político, de cierto grado de prestigio, siendo considerados el *expertise* y/o consejeros de los gobiernos locales. Su presencia en los ayuntamientos suele estar vinculada con un desarrollo urbano ordenado, regulado, sustentable, verde, justo, estratégico, etc. A pesar de esto, continúan surgiendo distintas críticas y cuestionamientos por parte de la sociedad, la academia y otros cuerpos de los gobiernos locales a dicho organismo, sus atribuciones, manejo de recursos, relevancia, eficiencia, resultados, etc. En esta ambigüedad, entre el prestigio y la duda, no queda claro cuál es la relación entre la idea de la planeación urbana y las acciones ejecutadas en los Institutos. Los materiales académicos disponibles no parecen ser del todo útiles para esclarecer dicho cuestionamiento, ya que en éstos, generalmente, la planeación se considera un fenómeno singular y homogéneo (Beauregard, 1981).

En un primer acercamiento al tema “planeación” en los estudios urbanos en México y Latinoamérica, de autores de habla hispana, se detectó que el análisis usualmente se enfoca en factores como la historia de la planeación (Garza, 1989, 2005; Sánchez, 2003), la configuración jurídica (Azuela, 1989), el entorno político (Peña, 2012) o la participación ciudadana. Tomando de la teoría de la planeación los supuestos del Modelo Racional —la planeación es una actividad racional, independiente y apolítica; tiene por propósito solucionar los problemas urbanos; y opera a través de un método científico que consiste en una serie de pasos ordenados para alcanzar un fin—, e ignorando los paradigmas que lo cuestionan y que intentan explicar de un modo distinto la disciplina de la planeación, la literatura en español sobre el tema recae constantemente en generalizaciones abstractas y sin sentido, donde la más dura crítica es asumir que de manera contundente “la planeación urbana no funciona”.

Poca atención se presta a los factores internos, los mecanismos a través de los cuáles realmente se efectúa la planeación y a los planificadores mismos. Por el contrario, la investigación sobre planeación en otras regiones, particularmente en países europeos y los Estados Unidos, se distingue por explorar la disciplina desde otros ángulos y, lo que fue más llamativo para los fines de esta investigación, por haber cultivado un enérgico debate sobre la planeación en la teoría y en la práctica a través de distintas áreas del conocimiento. A saber, algunos de los que escriben sobre

planeación han canalizado sus esfuerzos en la inspección de la práctica concreta de la profesión y los planificadores, no solo porque han llegado a la conjetura de que es un tema poco explorado en la literatura sobre la ciudad, sino porque creen que es a través de estudios de tal tipo que se puede entender y mejorar la planeación. Por ejemplo, Robert Beauregard (1981), investigador de la universidad de Columbia en Estados Unidos, ha dicho que “la práctica de la planeación es un concepto no desarrollado y una actividad poco entendida”, no solo por la academia, sino también por los gobiernos locales y la ciudadanía.

Tomando la “práctica de la planeación”, como concepto y objeto de estudio, se planteó la pregunta que guía este trabajo de tesis y se fijó como objetivo principal el “documentar las expresiones que adopta la práctica de la planeación en la escala local mexicana”. En otras palabras, el objetivo de esta investigación es observar, entender y documentar las expresiones que adopta la práctica de la planeación en las ciudades mexicanas, estudiando las actividades cotidianas de los Institutos de Planeación: organización, naturaleza de sus funciones, rutinas, jerarquía, procesos, productos y, lo más importante, los planificadores (visión, ocupaciones diarias). En pocas palabras, dado que en México hay una concepción ideal de la planeación, construida a través de los años como un ejercicio racional, independiente y apolítico, se cree que hacer una observación del trabajo diario de los planificadores no solo pondría en cuestión el ideal, sino que esclarecería una realidad de la planeación específica para el entorno mexicano.

Entre los estudios (anglosajones) en los que se indaga la práctica de la planeación tienen un peso significativo en esta tesis aquellos englobados en el dominio teórico conocido como *Practice Movement*. Con este paradigma la práctica de la planeación, entendida como el comportamiento, los valores, el carácter y las experiencias profesionales de los planificadores, así como su quehacer diario expresado en su lenguaje, rituales, protocolos implícitos, rutinas y relaciones (Watson, 2002), es el material crudo de la investigación y la base para un estudio reflexivo. Con el *Practice Movement* no se busca producir verdades generales o teorías de la planeación, sino generar reportes altamente específicos y ligados al contexto. Los métodos utilizados son de tipo cualitativo y se centran en estudios de caso, los cuáles se redactan dando un papel primordial a las descripciones profundas y los testimonios de los planificadores.

El análisis se dividió en dos etapas principales: teórica y de campo. En la primera, la revisión bibliográfica previa se tomó como base y se expandió para descifrar el entendimiento preciso de la planeación en 1) el contexto euro-estadounidense, donde la disciplina tiene mayor

influencia y tradición en la discusión sobre la ciudad y; 2) el contexto mexicano y latinoamericano. Se halló que los razonamientos no son del todo diferentes, sino que el segundo halla en el primero los cimientos de todo su conocimiento en el tema. Empero, la planeación en los países latinoamericanos dista ampliamente del concepto y actividad *planning* por múltiples factores. Esta aparente contradicción llevó a plantear que el oficio de la planeación está condicionado a un tipo ideal proveniente de otras regiones, el cual se impuso e impone en los planificadores con la teoría de la planeación (anglosajona y eurocéntrica), influencias extranjeras, la formación profesional y el propio contenido de la literatura en español.

Una vez asentada la presencia de un modelo ideal, se planteó el propósito de construir la realidad (realidades) de la planeación y contrastar ambos. En concordancia con los fundamentos del *Practice Movement* la realidad se expresa en la práctica de la planeación, y en este ejercicio concreto, en la práctica de cada Instituto. Como se dijo en párrafos anteriores, los Institutos no son los únicos que pueden hacer planeación en las ciudades mexicanas, pero política y jurídicamente es a ellos a quien corresponde esa atribución. Se optó por el Instituto Metropolitano de Planeación y Gestión del Desarrollo (IMEPLAN) del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) como ejemplo de planeación en una escala metropolitana, y el Instituto Municipal de Planeación de Puebla (IMPLAN) como ejemplo de planeación en una escala municipal. La selección de solo dos casos de estudio obedece a las limitaciones en tiempo propias del programa académico, pero se reconoce que el análisis de una mayor cantidad de Institutos sería más notable y revelador. Bajo una lógica similar se eligieron los Institutos de dos de las principales ciudades del sistema urbano nacional, sopesando que sus características metropolitanas, demográficas y urbanas agregan nuevas complejidades a la planeación urbana contemporánea.

El trabajo de campo consistió en una estancia de cinco días en cada uno de los Institutos seleccionados, durante las cuáles se realizaron entrevistas con los planificadores, observación y observación participante, tomando como referencias los ejercicios de algunos autores del *Practice Movement*, especialmente la investigación elaborada en 1980 por Jacky Underwood de título *Town Planners in Search of a Role: a participant observation study of local planners in a London Borough*. Las entrevistas fueron semi-estructuradas y se procuró en todo momento que el planificador mismo describiera, comentara y diera detalles de su quehacer diario. Se utilizó también la observación participante como método ya que la mejor manera de descubrir los conceptos y

procesos utilizados en la práctica es estar con las personas a medida que se formulan y utilizan las ideas (Underwood, 1980).

La información se divide en dos secciones. La primera cuenta con dos capítulos en los que se expone, a grandes rasgos, la construcción del ideal de la planeación tanto en el entorno euro-estadounidense como en México (y Latinoamérica). En el Capítulo I se discute la teoría de la planeación, el Modelo Racional y sus contraposiciones, así como el *Practice Movement*. En el Capítulo II se hace un recuento de la evolución de la planeación en México, desde la influencia del urbanismo europeo hasta la institucionalización de la planeación, además de hacer una indagación breve sobre la educación en la disciplina y los programas académicos que hay en el país y, finalmente, las concepciones sobre la planeación en la literatura mexicana. Por su parte, la segunda sección, ordenada en tres capítulos, contiene la información recolectada en el trabajo de campo y las interpretaciones correspondientes. El Capítulo I habla del IMEPLAN en el AMG, mientras el segundo del IMPLAN de Puebla. Para ambos casos se analiza el contexto general de cada urbe, su evolución demográfica, económica, crecimiento urbano y antecedentes de planeación; y posteriormente se hace una descripción de la institución: su entendimiento de la planeación, rutina diaria, procesos, jerarquía, productos, etc. Por último, en el Capítulo III se habla de las expresiones de la práctica de la planeación identificadas, a partir de las cuáles se obtuvieron una serie de conclusiones al contrastarlas con las nociones del ideal de la planeación.

De forma preliminar puede señalarse que con esta tesis se mostró que, ciertamente, la práctica de la planeación en la escala local mexicana, metropolitana y municipal, mantiene un grado de regularidad, pero a la vez se expresa de forma diferenciada entre ciudades y entre planificadores. En el IMEPLAN del AMG se detectaron y categorizaron dos expresiones de la práctica de la planeación: metropolitana y pura; así como dos tipos de planificadores: gestores y técnicos; en este Instituto la planeación (pura) representa la base de todas sus actividades, todos los planificadores la ven como el medio para alcanzar la gestión del Área Metropolitana, es decir, a pesar de que no todos los actores son planificadores en el sentido tradicional (arquitectos, técnicos, ingenieros, *expertise*, etc.) no emiten un juicio sobre la utilidad de la planeación o aquellos que la llevan a cabo, al contrario, se ciñen a sus razonamientos y propuestas, puede decirse que hay un consenso. En el IMPLAN de Puebla hay otras dos expresiones: la planeación pura (una vez más) y la planeación como parte del ciclo de gestión pública; e igualmente, otras dos categorías de planificadores: los técnicos y los burócratas; en esta ocasión, la planeación pura, aunque para el

conjunto de actores es “perfecta”, se captó que ha sido relegada a un segundo plano durante los últimos años y que hoy en día esta institución da mayor importancia a la gestión pública municipal.

Aun cuando se hace una descripción detallada de cada uno de los Institutos, se presenta también una discusión entre el ideal de la planeación de la Sección I y la realidad del trabajo empírico. En el último capítulo se enlistan, a manera de conclusiones comparativas, seis deducciones a través de las cuales la planeación en las ciudades mexicanas cobra un sentido propio e intrínseco que no depende, necesariamente, del *planning*. Primero, la planeación en México no es un fenómeno singular y homogéneo, el pensamiento y actividades de los planificadores no son idénticos sino que se observaron diferencias e incluso discrepancias; sin embargo, hay una raíz fundamental que le da significado a esta disciplina, independientemente del actor, la institución o la ciudad, y que se hace evidente de múltiples maneras. Segundo, en las tres expresiones de la práctica de la planeación identificadas, la racionalidad y tecnicidad continúan siendo el cimiento de los procesos de planeación e ideología de los planificadores. Tercero, la independencia de los Institutos de Planeación, bajo la estructura institucional en que son concebidos actualmente, no es del todo factible o benéfica. Cuarto, además de depender de una estructura superior para que legitime su competencia través de una ley o decreto, requieren que quienes integran tal estructura entiendan los métodos y trascendencia de la planeación en las ciudades. Quinto, la experiencia en ambas dependencias reveló que las generalizaciones encontradas en la literatura sobre planeación no tienen sentido, ni las positivas ni las negativas. Y sexto, la práctica de la planeación en la escala local mexicana ha permanecido vigente por la labor de los mismos planificadores, pero la teoría ha experimentado un largo periodo de abandono.

SECCIÓN I

EL IDEAL DE LA PLANEACIÓN

Presentación

Con el propósito de responder la pregunta de investigación que guía este trabajo de tesis: ¿qué expresiones adopta la práctica de la planeación en la escala local mexicana? Se estimó necesario explorar, en primer lugar, cómo se construye la idea de la planeación, tanto en los contextos donde la disciplina encuentra su origen y una mayor trascendencia con el paso de los años, como en aquellos donde la profesión no tiene el mismo peso en la literatura o presencia en el imaginario colectivo. Así pues, en la Sección I se desglosa el entendimiento de la planeación en el entorno euro-estadounidense, explicando su origen y fundamentos asentados en la teoría de la planeación, así como presentando las más recientes propuestas para su investigación y conceptualización. En segundo lugar, se ilustra también la formación de una idea de la planeación en México y Latinoamérica, examinando su arribo desde Europa (urbanismo europeo) y los Estados Unidos hasta su institucionalización y, finalmente, presentando parte de la discusión en la literatura local.

Es imprescindible apuntar que en la primera etapa de la investigación documental se encontró que la literatura sobre planeación es abundante en los contextos analizados, pero, lo que se ha escrito en el extranjero y lo que se ha escrito en México y Latinoamérica parecen tener dos sentidos distintos. En el extranjero el concepto y actividad de *planning* tiene un peso mucho mayor en las discusiones sobre la ciudad, tanto en tiempos pasados como contemporáneos, además la planeación y los planificadores juegan un papel primordial en los gobiernos urbanos. En cambio, en los países latinoamericanos, no solo es poco probable encontrar textos que no sean traducciones de materiales en inglés y de países como Estados Unidos o el Reino Unido, sino que la planeación como concepto y actividad está condicionada a un tipo ideal proveniente de otras regiones.

Sergio Peña (2016) dice que los materiales en español sobre teoría de la planeación *per se* son escasos, tratándose en su mayoría de traducciones y/o textos con una perspectiva anglosajona y eurocéntrica. Por otro lado, Gutiérrez (2009) asegura que la evolución de la planeación urbana en México comenzó con la influencia del urbanismo neoclásico y el urbanismo francés, consolidándose la definición actual a mediados de la década de 1920 por el arquitecto Carlos Contreras, quien realizó sus estudios en la Universidad de Columbia donde, sin duda, se vio influenciado por las ideas urbanas estadounidenses y europeas propias de la época. A partir de estas y otras referencias, puede inferirse que el ejercicio de la planeación en México (o al menos la

percepción de) ha sido moldeado por lo que se hace y escribe en el extranjero. En otras palabras, la planeación en México está sujeta a una serie de expectativas (ideal) que distan considerablemente de sus circunstancias económicas, políticas y sociales.

A continuación, se expone la dicotomía entre la literatura anglosajona y latinoamericana, así como la dicotomía entre teoría y praxis. En el Capítulo I se hace una revisión de la teoría de la planeación anglosajona y eurocéntrica, mostrando como a partir de una serie de supuestos se llega a la construcción de un tipo ideal de la planeación. No obstante, también se pone en evidencia que el ideal ha sido cuestionado por diversos autores, así como por nuevas propuestas para estudiar y escribir la planeación. En contraste, el Capítulo II intenta mostrar cómo en México se forjó una idea muy específica de la planeación a partir del ideal euro-estadounidense, pero los esfuerzos dirigidos a la generación de nuevo conocimiento en la materia han sido escasos, limitándose a análisis superficiales y generalizaciones sobre la actividad y quienes la ejecutan.

Capítulo I: *planning*, de *City Beautiful* a *Practice Movement*

Introducción

La revisión de la literatura anglosajona mostró que el oficio de planear las ciudades tiene no solo una larga tradición, derivada del quehacer estético de la arquitectura y el paisajismo, sino también un debate teórico continuo que hoy en día se traduce incluso en nuevos paradigmas. Conocer tales antecedentes es provechoso para el presente trabajo, primero, debido a que confirma la vigencia de la discusión sobre la planeación en los temas urbanos; segundo, porque facilita la comprensión de las nociones que le han dado significado a través del tiempo, y tercero, sienta las bases de la idea (foránea) dominante de la planeación, en lo teórico y en lo práctico.

En este capítulo se explica que la planeación, que inició como una actividad creativa íntimamente relacionada con la arquitectura y el diseño, al paso de los años y según los asentamientos humanos se hicieron más complejos, asumió (o intentó asumir) nuevas atribuciones, tal como la funcionalidad de las ciudades o el ordenamiento de los usos y destinos de suelo, pero no fue hasta la segunda mitad del siglo XX que se vio necesario dotar de un cuerpo teórico a esta disciplina, considerada en esencia práctica. Esto último dio origen al paradigma dominante conocido como el Modelo Racional.

Se habla también de cómo (casi de forma inmediata) se plantearon distintas críticas e inconformidades con el Modelo Racional, dando paso a contraposiciones que retoman conceptos de la sociología, la economía e incluso el derecho, para cuestionar sus principios y supuestos, pero también el modo de entender y estudiar la planeación. Entre tales críticas se presta especial atención a un enfoque de los noventa llamado *Practice Movement*, el cual pretende estudiar la planeación observando las acciones concretas de los planificadores en el ámbito de la práctica.

1. *Planning*: la planeación en el entorno euro-estadounidense

1.1. Origen y teoría de la planeación

Las funciones de la planeación urbana y los planificadores no han permanecido inalteradas desde un principio, sino que se han transformado significativamente a través del tiempo. Puede decirse que una de las principales características de la planeación es su carácter “acumulativo”, ya que este campo se ha ampliado continuamente según las actividades de los gobiernos municipales se han diversificado, así como con el surgimiento de nuevas ideas, movimientos y profesiones (Perloff,

1957). Sin embargo, cabe señalar que la profesión ha seguido distintos cursos según el país o región.

Durante el siglo pasado la mayoría de los planificadores comenzaban su ejercicio como aprendices en las oficinas dedicadas a la planeación, bajo la tutela de planificadores ya practicantes. En consecuencia, la planeación fue, y en gran parte sigue siendo, considerada una actividad más práctica que teórica. Al respecto, Friedmann (2011) comenta que no es sencillo hacer teoría dentro de una profesión que se jacta de estar cimentada en la aplicación. Además, Fainstein (2016) dice que la simple definición de “teoría de la planeación” es complicada por los siguientes motivos: 1) muchos de los cuestionamientos fundamentales de la planeación están ligados a consideraciones más amplias como el rol del Estado, el mercado y la sociedad civil; 2) la teoría de la planeación está dividida entre aquellos que la definen según el objeto y según el método y; 3) una división adicional se encuentra entre aquellos que analizan la planeación a través de las prácticas existentes y aquellos que intentan modificarlas. A pesar de las dificultades que la teoría de la planeación ha enfrentado para consolidarse dentro de la profesión, es posible encontrar algunos principios mediante los cuales se le ha dado significado tanto en lo teórico como en lo práctico.

En sus inicios, la planeación se vio fuertemente influenciada por la arquitectura y el paisajismo. A finales del siglo XIX y principios del siglo XX el concepto dominante era aquel llamado *City Beautiful*, con el que los arquitectos y paisajistas asumieron el diseño de plazas, centros cívicos y parques como una extensión de sus actividades. Para la década de 1920 surge el concepto de *City Practical*, por el cual se integran a la planeación los principios funcionales de la ingeniería. La siguiente profesión en contribuir práctica y conceptualmente en la planeación urbana fue el derecho. Los abogados, a través del desarrollo de conceptos basados en el poder policial y el dominio eminente, establecieron las que se convertirían en las herramientas legales de la actividad: la zonificación y el control de la subdivisión. Finalmente, tras la Gran Depresión la planeación adopta el interés en la eficiencia gubernamental, la administración y la organización (Perloff, 1957).

No fue hasta que la planeación se convirtió en una disciplina académica que la teoría se convirtió en un objeto de trabajo. Según Beauregard (1984) una teoría consistente de la planeación tomó forma hasta mediados de la década de 1950, siendo adoptada por planificadores académicamente entrenados, así como por politólogos interesados en racionalizar las intervenciones gubernamentales. En ese entonces, se concretó como objeto de estudio el “proceso

de planeación”, que es básicamente un conjunto de pasos a seguir al enfrentarse a un problema (teniendo suficiente tiempo para la reflexión y la búsqueda de soluciones). Dicho de otra manera, la planeación fue definida como un proceso técnico y racional para alcanzar un objetivo determinado, y la teoría se enfocó en afinar este proceso sinóptico a la vez que exploraba sus implicaciones intelectuales y técnicas en la esfera del gobierno. Esta perspectiva teórica, conocida como el Modelo Racional, dominó la teoría de la planeación hasta la década de 1960. Tal modelo suele atribuirse a los escritos de Meyerson y Banfield (1955), quienes operaban según una epistemología positivista (Watson, 2002).

1.1.1. El Modelo Racional

Según el Modelo Racional la planeación es la aplicación del método científico en la formulación de política pública. Esto significa que hay un esfuerzo por validar las políticas en el presente y el futuro (Faludi, 1973). Los teóricos de este modelo estaban interesados en la naturaleza y límites de la racionalidad, el significado de la eficiencia, el grado en que dicho análisis científico podría considerarse de interés público y en cómo adaptar el proceso a las situaciones del mundo real (Bolan, 1967).

De acuerdo con Cartwright (1973) el Modelo Racional se encontró posteriormente con la Teoría de la Decisión. A partir de entonces la teoría de la planeación se convirtió en la búsqueda de un proceso abstracto aplicable a cualquier tipo de problema (ya sea tránsito, incompatibilidad de usos de suelo, espacio público, pobreza, etc.), separado de las debilidades humanas y externo a las presiones políticas que dificultaban la búsqueda del bien común. Para la década de 1950 a 1960 la “revolución cuantitativa” invadió (también) la planeación. En lugar de refinar la teoría ya existente, los ahora más técnicos académicos de la planeación elaboraron descripciones de los procesos urbanos y les incorporaron ecuaciones matemáticas (Beauregard, 1984).

En el artículo titulado *Planning Theory and the City*, Susan Fainstein (2005) se pregunta qué es la teoría de la planeación sin la ciudad, y explica que en gran parte de la teoría de la planeación los procedimientos, el contexto y la ciudad son tratados por separado. Para la autora, tal división representa una situación totalmente arbitraria y contradictoria. Asimismo, Beauregard (1984) dice que los teóricos en este campo han optado por establecer como objeto el proceso de planeación, separándolo de la ciudad. Como resultado, la teoría generada ha sido de poca utilidad para los practicantes.

A pesar de que el Modelo Racional ha decepcionado tanto a teóricos como practicantes y ha recibido numerosas críticas (Rittel & Webber, 1973; Watson, 2002), cuenta con algunos defensores (Faludi, 1996; Alexander, 1996, 1998), y por tanto, sigue en proceso de construcción. Esto se debe a que tal noción otorga a los planificadores una identidad que los distingue de otros expertos y que, ostensiblemente, les confiere un estatus profesional que aumenta su prestigio (Beauregard, 1984). No obstante, desde los años 1970 han surgido diversas contraposiciones al Modelo Racional (Fainstein, 2005, 2012, 2016; Forester, 1989; Healey, 1998; Watson 2002), tal como el Modelo Incrementalista, la Planeación Colaborativa, la Planeación Acción Comunicativa, la Planeación Radical, la Planeación Estratégica, entre otras.

1.1.2. Contraposiciones al Modelo Racional

Como se refiere en el apartado anterior, a partir de 1970 comenzaron a surgir diversas contraposiciones al paradigma dominante en la teoría de la planeación de mediados del siglo XX. Los principales cuestionamientos giraban en torno al énfasis en la racionalidad, el enfoque sinóptico, la idea de establecer objetivos a largo plazo, la presunción de que exista un solo bien común a todos los ciudadanos de un asentamiento urbano, las vagas metas sociales, y la incapacidad de resolver problemas estructurales como la pobreza o la desigualdad. A continuación, se discuten únicamente cuatro de las contraposiciones surgidas entre 1950 y 1990, aquellas que se considera tuvieron un mayor peso en el debate sobre la teoría de la planeación y sirvieron como base para críticas posteriores.

Entre las primeras contraposiciones se tiene a la Planeación Incrementalista, desarrollada por Charles Lindblom en la década de 1950, la cual critica las bases del Modelo Racional y su complejidad analítica, considerando que está más allá de las capacidades de cualquier planificador. Según el Incrementalismo, dicha situación puede corregirse si se opta por una serie de comparaciones sucesivas que ayuden a alcanzar metas realistas y a corto plazo, en lugar de unos cuantos procesos largos y extensivamente planeados. Lindblom sustenta esta posición diciendo que la práctica de los planificadores rara vez es realmente racional y que, por el contrario, la ejecución de su actividad tiende ya a aproximarse a un enfoque incrementalista más modesto (Lindblom, 1959).

Posteriormente, en la década de 1960, Paul Davidoff argumenta que la planeación unitaria del Modelo Racional no hace sino perpetuar el monopolio del poder y limitar la participación ciudadana. Por lo cual propone un nuevo modelo al que llama Planeación Plural de Abogacía.

Según esta propuesta, de practicarse el pluralismo en la planeación, la defensa del interés comunitario se convierte en el objetivo principal del planificador. Es decir, si se desea que la planeación sea incluyente, los planificadores deben defender los intereses de aquellos comúnmente ignorados en los procesos políticos, como un abogado defiende los intereses de un cliente. Cabe mencionar que este modelo puede ser también conocido como Planeación Equitativa y como uno de los antecedentes de la Ciudad Justa propuesta por Fainstein (1999).

La década de 1980 y, sobre todo, la década de 1990, se caracterizan por una gran producción intelectual sobre un importante paradigma en el campo, al grado de considerar que puede llegar a ser el reemplazo definitivo para el Modelo Racional: la Planeación Colaborativa (Peña, 2016). Entre los autores pioneros de esta perspectiva se encuentran John Forester (1989, 1999) y Patsey Healey (1992, 1997, 1998), quienes retomaron aspectos de la teoría de la Acción Comunicativa de Habermas como su principal referente teórico (Peña, 2016). Esta propuesta se basa en un enfoque interpretativo que reconoce que los modos de vida en sociedades pluralistas son diversos, contrario a la planeación tradicional que analiza a una sociedad homogénea con un interés público común (Healey, 2006). En otras palabras, la Planeación Colaborativa pretende ser un nuevo paradigma para planear las complejas sociedades contemporáneas a través del diálogo y dotando a los hacedores de política pública con procesos de participación comunitaria más efectivos (Purbani, 2017).

Por último, la Planeación Estratégica, surgida también en la década de 1990, tiene como objetivo mejorar el rendimiento de la ciudad y garantizar que el desarrollo futuro se planifique. Al igual que los modelos anteriores, considera que la participación enriquece sus procesos, además de promover la apropiación local del espacio y la implementación de aquello que fue planificado (Khalil, 2012). Para alcanzar tales propósitos adopta como instrumento un Plan de Desarrollo Urbano Estratégico, el cual consta de un preámbulo económico y geográfico de la ciudad de estudio, seguido de una larga sección analítica y finalmente una serie de observaciones y recomendaciones (según los conflictos identificados) (Belkina, 2014).

Cabe señalar que cada uno de los modelos expuestos ha recibido a su vez críticas y cuestionamientos, tanto teóricos y conceptuales como prácticos, y asimismo ninguno de ellos (u otro) ha logrado desplazar del todo al paradigma racional.

1.2. *Practice Movement*

Así como la teoría de la planeación, la percepción del quehacer diario y propósito de los planificadores se ha transformado a través de los años. Como ya se dijo, en la década de 1950-1960 imperaba el Modelo de Planeación Racional, cuyo enfoque era el proceso de planeación. Bajo una epistemología positivista, se asumía que un mundo mejor podía ser alcanzado a través de la aplicación de un método racional por individuos racionales (planificadores). Tanto teóricos como practicantes se decepcionaron con la incapacidad del Modelo Racional para explicar la actividad de la planeación satisfactoriamente, y fue así como, además de las contraposiciones como la Planeación Incrementalista o la Planeación Estratégica, comenzaron a difundirse investigaciones con un nuevo interés en el comportamiento, valores, carácter y experiencias profesionales de los planificadores, así como sus prácticas entendidas a través de su lenguaje, rituales, protocolos implícitos, rutinas y relaciones (Watson, 2002). En el año 1996, en el libro *Explorations in planning theory*, Helen Liggett (1996) sugiere el término *Practice Movement* como un nuevo dominio teórico para englobar la diversidad de documentos que se apegan a este planteamiento para estudiar la planeación.

Entonces, este paradigma toma la práctica como material crudo de la investigación en un intento por comprender qué es exactamente lo que hacen los planificadores y hacer un estudio reflexivo al respecto (Innes, 1995). En este orden de ideas, los escritores del *Practice Movement* han planteado preguntas tanto normativas como analíticas sobre la práctica de la planeación, retomando el pensamiento de las ciencias sociales para estructurar sus análisis, lo que ha dado como resultado una amplia variedad de lentes intelectuales (Harris, 2000) para ver lo que hacen los planificadores en sus labores diarias. Es importante puntualizar que los resultados de este tipo de trabajos no necesariamente producen verdades generalizables o teorías sobre la planeación. No obstante, sus adeptos aseguran que los reportes altamente específicos y ligados al contexto sobre la actividad diaria de estos actores e instituciones, pueden proporcionar un mejor panorama de la naturaleza y posibilidades de la práctica de la planeación (Innes, 1995).

A pesar de que el término *Practice Movement* data del año 1996 y en general se entiende como algo nuevo en la investigación sobre la planeación, Beauregard (1996) asevera que dicho enfoque puede identificarse fácilmente en la literatura incluso antes. Por ejemplo, Martin Krieger en 1974 publicó un artículo en el que hacía alusión a varios de los conceptos básicos que después conformarían este tipo específico de trabajo (Watson, 2002).

Los escritores del *Practice Movement* han hecho uso de diferentes métodos para entender a los planificadores, así como para presentar los resultados de sus investigaciones. Destacan el método comunicativo y el método Foucaultiano. Ambos se enfocan en 1) la agencia, el primero intenta explicar qué hacen los planificadores y el segundo por qué los planificadores hacen lo que hacen; y 2) el discurso, el método comunicativo analiza el contexto en que el discurso toma forma, mientras que el Foucaultiano intenta mostrar cómo estas ideas y conceptos se producen, reproducen y transforman. En cuanto a la forma de escribir los hallazgos, algunos han optado por extender el análisis hasta la evolución institucional y legislativa en que los planificadores se ven envueltos, mientras que otros consideran que son más importantes las descripciones detalladas de todo lo observado o hacer uso de la narración, incluyendo citas directas de lo dicho por los planificadores (Watson, 2002).

En resumen, el *Practice Movement* se caracteriza por observar la planeación como una actividad condicionada por el entorno en que se ve envuelta y por enfatizar el análisis de las actividades concretas de los planificadores. Su objetivo es tomar la práctica como material crudo de la investigación y llenar el hueco que se halla entre ésta y la teoría.

Conclusión

La teoría de la planeación en general, el Modelo Racional con sus principios básicos, las subsecuentes contraposiciones y el *Practice Movement*, fueron conceptualizados dentro de un contexto bicontinental euro-estadounidense, y así han permanecido (Friedmann, 2011). Deduciendo cuál es el significado de la planeación en tal contexto, donde dicha profesión tiene no solo una mayor tradición sino también un peso considerable hoy en día en las discusiones sobre la ciudad, sobresalen las siguientes observaciones:

- 1) Si bien es cierto que, el desarrollo de la teoría y práctica puede presentar divergencias en cada región, los principios de la teoría, bajo el paradigma dominante, parecen converger en una serie común de supuestos: la planeación es una actividad racional, independiente y apolítica; tiene por propósito solucionar los problemas urbanos; y opera a través de un método científico que consiste en una serie de pasos ordenados para alcanzar un fin.
- 2) Los supuestos del paradigma dominante han sido problematizados en el mismo entorno en que fueron concebidos y los estudiosos de la planeación han formulado posibles soluciones a las “deficiencias” del Modelo Racional.

Por lo tanto, aun cuando ninguna de las contraposiciones (Planeación Incrementalista, Planeación Estratégica, etc.) ha conseguido posicionarse como paradigma dominante (sustituyendo al Modelo Racional) es importante advertir que la teoría de la planeación en Europa y Estados Unidos no ha permanecido estática, al contrario, ha sido examinada con el paso del tiempo desde distintos ángulos. De igual manera se observa que hoy la principal inquietud, con el *Practice Movement*, ya no es el proceso de planeación como un fenómeno singular y homogéneo (Beauregard, 1981) sino la práctica de los planificadores en un entorno determinado con las características que esto les impone.

En el siguiente capítulo se repasa en los ecos que los pensamientos iniciales de la arquitectura, y posteriormente la teoría de la planeación y el Modelo Racional, han tenido en la región de América Latina. Haciendo hincapié en el reflejo del urbanismo europeo y los cánones de la *Belle Époque* en las ciudades del Porfiriato (en el caso mexicano) y su trasmutación hacia la planeación inspirada en los conceptos del modernismo.

Capítulo II: planeación, un plan perfecto o un completo fracaso

Introducción

En el Capítulo I se evidenció que la planeación en el contexto anglosajón inició como una actividad creativa íntimamente relacionada con la arquitectura y el diseño, pero con el paso de los años y según los asentamientos humanos se hicieron más complejos, asumió nuevas atribuciones. En la segunda mitad del siglo XX se juzgó necesario dotar de un cuerpo teórico a esta disciplina, considerada en esencia práctica, dando origen al paradigma dominante, conocido como el Modelo Racional, y múltiples contraposiciones (planeación incrementalista, planeación colaborativa, etc.) hasta el reciente paradigma del *Practice Movement*.

El Capítulo II intenta mostrar cómo en México se forjó una idea muy específica de la planeación a partir del ideal euro-estadounidense. Se describe el proceso paulatino en una suerte de etapas de la asimilación de conceptos, primero la influencia del urbanismo europeo, luego la introducción de la planeación estadounidense y, finalmente, como ambos discernimientos se interpretaron, tradujeron y transmitieron por la República Mexicana hasta el día de hoy. Por otro lado, se habla de cómo después del ímpetu inicial los esfuerzos dirigidos a la generación de nuevo conocimiento en la materia han sido escasos, limitándose a análisis superficiales y generalizaciones sobre la actividad y quienes la ejecutan.

La planeación de las ciudades en Latinoamérica siguió, en primera instancia, los modos del urbanismo europeo, no solo durante la época colonial, sino aun con las ciudades coloniales ya consolidadas se pretendió imitar el arquetipo de la *Belle Époque* y sus principios de diseño. Esta tendencia perduró durante un periodo de tiempo significativo, hasta que los fenómenos urbanos fueron demasiado complejos. Fue entonces que la planeación como tal comenzó a practicarse en la región, con preponderancia en México, y tomando como referente primario los ejercicios de planeación de las ciudades estadounidenses.

El Libro IV de las Leyes de los Reinos de las Indias, recopiladas y publicadas en 1681 por Carlos III, es probablemente el más antiguo antecedente de ordenamiento del territorio en México. Con este libro se regulaba el desarrollo territorial, las normas de poblamiento, tierras y obras públicas en las Indias Occidentales, Islas y Tierrafirme del Mar Océano, es decir los territorios americanos y filipinos de la Monarquía Hispánica. Según estas leyes la tierra había de dividirse en

provincias, y al interior de las provincias en ciudades españolas y pueblos de indios, con características diferenciadas (Mahecha & Mazuera, 2017).

A pesar de la importancia que las Leyes de los Reinos de las Indias tienen en el ordenamiento y construcción de los primeros asentamientos en la Nueva España, es el urbanismo europeo de finales de siglo XIX, que buscaba “mejorar” las ciudades coloniales ajustándolas al arquetipo de la *Belle Époque*, el primer referente para la planeación como se entiende hoy. A partir del año 1876, en el Porfiriato, México comenzó a modernizar sus ciudades influenciado por tres tendencias europeas significativas: las reformas sanitarias, las propuestas de renovación urbana y la expansión residencial.

Una vez que las ciudades resultaron demasiado complejas para ordenarse según las intervenciones puntuales del urbanismo francés, los nuevos planificadores mexicanos (formados en Europa) encontraron en el modelo de planeación estadounidense mejores respuestas a los nuevos conflictos urbanos. Gran parte de la influencia de la planeación estadounidense en el ejercicio de los profesionales mexicanos puede ser adjudicada al arquitecto Carlos Contreras Elizondo, quien tras graduarse de la Universidad de Columbia (1921) trajo consigo las ideas modernizadoras propias de la época. Una vez en México, el arquitecto difundió sus ideas a través de la Asociación Nacional para la Planeación de la República Mexicana (ANPRM) y la revista *Planificación*, de igual modo estableció los parámetros para la formulación de los primeros instrumentos legislativos e instituciones de la planeación de los años treinta.

La Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1976, y en los meses siguientes (hasta 1977) la mayoría de las entidades federativas expidieron sus respectivas leyes de desarrollo urbano, integrando así una estructura jurídica para la planeación. Sin embargo, los Institutos de planeación, objeto de estudio de la presente investigación, no aparecieron hasta los años noventa.

Aunado a la evolución del ejercicio de la planeación, se considera relevante para los fines de esta tesis revisar el panorama de la educación en planeación en México, así como la literatura mexicana en la materia. La primera es una manifestación de la distribución y peso que la profesión tiene en el país y lo que los planificadores entienden por planeación, mientras que la segunda descubre cuáles son las ideas que rigen el pensamiento de aquellos que la estudian.

1. La evolución de la planeación en México

1.1. Influencia del urbanismo europeo y el nacimiento de la “ciudad burguesa” latinoamericana

Antes de que las guerras de independencia llegaran a su fin, las colonias de América Latina ya habían expandido sus intercambios comerciales y culturales a países europeos, especialmente el Reino Unido y Francia. Con el paso del tiempo el primero fue elegido, por así decirlo, como el padrino económico de las jóvenes repúblicas, mientras que el segundo fue confirmado como su madrina cultural. La influencia en América Latina por parte de estas dos naciones, y del resto de Europa, tiene una expresión evidente en la arquitectura y en las primeras ciudades de la región. Sin embargo, el peso de dicha influencia varía de país a país según su grado de estabilidad política (Almandoz, 2002).

Siendo Francia una suerte de líder cultural de América Latina, pronto se convirtió en el paradigma dominante de las bellas artes, la civilización, el refinamiento y la urbanidad, a tal grado que la ciudad de París fue el arquetipo de la modernidad urbana a seguir por las élites que habitaban esta zona durante la segunda mitad del siglo XIX. Nació así la “ciudad burguesa” latinoamericana (Almandoz, 2002). Países como Argentina, Chile, Brasil y México decidieron por fin “mejorar” sus ciudades coloniales con un ambicioso paquete de reformas para modernizar las estructuras sociales, haciendo uso de proyectos de renovación urbana. En el caso particular de México, que en aquel entonces aún se encontraba en conflictos internacionales y nacionales, tuvo que esperar la llegada del Porfiriato (1876), un régimen mucho más estable, para iniciar su transformación (Almandoz, 2002). La modernización de las ciudades de América Latina según el modelo europeo, entre los años 1890 y 1910, se expresa, sobre todo, en tres tendencias significativas del urbanismo francés: las reformas sanitarias, las propuestas de renovación urbana y la expansión residencial. Alineándose la gran mayoría de los proyectos a los cánones de la *École des Beaux-Arts* y posteriormente a los del *Institut d'Urbanisme of the Université* de París (Gutiérrez, 1996), es decir, un “urbanismo académico” (Almandoz, 2002) enfocado en el diseño arquitectónico de espacios abiertos, tales como plazas, avenidas, parques, etc.

El crecimiento poblacional y expansión urbana de los años siguientes evidenciaron la urgencia de adoptar nuevos planes para las ciudades latinoamericanas, mismos que se pretendía fueran elaborados por una nueva generación de profesionistas nacionales en el campo. Si bien, las facultades de arquitectura de universidades locales ya habían comenzado a ofrecer cursos de diseño

y planeación urbana, la gran mayoría de los involucrados en la creación de tales planes habían sido formados o entrenados en el extranjero. Empero, el aparato técnico de la región no tomó forma hasta la segunda mitad de los años veinte, mismo que comenzó como un esfuerzo compartido entre las escalas locales y nacionales de gobierno, asociaciones de profesionistas independientes y centros de investigación (Violich, 1944). Debido a la heterogeneidad de los perfiles, otras tendencias de urbanismo francés fueron incorporadas a las agendas de las nacientes instituciones, lo que comúnmente implicaba la visita de algún urbanista famoso como consejero para los primeros planes de América Latina. Con la estancia de urbanistas como León Jaussely y Donat-Alfred Agache se incorporaron los principios eclécticos de la *École Française d'Urbanisme* (EFU), después aquellos del *Congrès International d'Architecture Moderne* (CIAM) con la llegada de Le Corbusier a Argentina en 1929. El propósito de invitar al segundo fue incorporar un mensaje alternativo de modernidad en las urbes del nuevo mundo (Pérez, 1991). Adicionalmente, la presencia teórica de CIAM fue de gran importancia durante la década de 1940, consolidándose con la versión en español de *Charte d'Athens* (1941) publicada en 1954 (Gutiérrez, 1996). Los profesionistas alemanes también intentaron promover el urbanismo en América Latina, en específico el racionalismo austriaco-alemán, es decir, un urbanismo integral con un ideal pragmático que conciliaba las consideraciones científicas y racionales de la planeación con valores humanistas y estéticos (Figueroa, 1995). Entre los urbanistas alemanes que visitaron la región se encuentran Werner Hegemann y Karl Brunner.

Aun cuando la influencia de todas estas escuelas, especialmente la arquitectura de CIAM, siguió siendo atractiva para los profesionistas de la segunda mitad del siglo XX, tras la Segunda Guerra Mundial se convertirían en solo algunas entre una gran variedad de opciones, las cuáles provendrían ahora, sobre todo, de los Estados Unidos (Hardoy, 1975).

1.2. Introducción de la planeación estadounidense

En la segunda mitad del siglo XX el *Europeanismo* de América Latina fue socavado por la creciente presencia en asuntos políticos internacionales de los Estados Unidos. En cuanto a su influencia en el urbanismo, puede decirse que persistió hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial (Almandoz, 2002). Según Romero (1976) lo que dio por terminada la *Belle Époque* en la región fue, en gran medida, la transformación de las ciudades burguesas en metrópolis, lo que llevó a los planificadores a tomar como referencia los modelos progresivos de Nueva York, Chicago y otras ciudades Norte Americanas.

El fin del papel protagónico del urbanismo francés se hace evidente en el libro *Cities of Latin America* (1944), de Francis Violich. En un recorrido por diversas ciudades capitales latinoamericanas, el planificador californiano se percató de que los profesionales de la planeación, aun cuando habían sido entrenados en Europa, tenían un conocimiento más amplio de su campo de estudios y otros relacionados, incluso superior a sus colegas Norte Americanos. De igual manera, tendían a preocuparse más por el objetivo humano de la planeación. Aunque los planificadores de América Latina admitían seguir retomando la influencia filosófica y artística de la *Belle Époque*, los arquitectos y planificadores jóvenes buscaban ahora en los Estados Unidos, antes que en Europa, caminos para enfrentar los nuevos retos urbanos.

Con la transición de los profesionales latinoamericanos al enfoque estadounidense, el término *urbanismo* (adoptado entre 1920 y 1930) fue remplazado por *planeación* (después de la Segunda Guerra Mundial). El urbanismo académico fue sustituido por los planes maestros, la zonificación y otros instrumentos. Más allá de la modificación al nombre o la acogida de nuevas herramientas para planear las ciudades, la conversión también supuso cambios estructurales en la disciplina, como el traslado hacia el modernismo, ciudades de mayor superficie y las regiones como nuevo objeto de estudio de la planeación (Almandoz, 2015).

México adoptó rápidamente el término *planeación* en comparación con otros países, donde la EFU y el CIAM tuvieron un dominio más fuerte y duradero. Sánchez (2008) atribuye tal situación al hecho de que la decimosexta conferencia del *International Housing and Town Planning Congress* (IHTPC) se llevó a cabo en la Ciudad de México en el año 1938, convocado por el arquitecto Carlos Contreras. El IHTPC abogaba por las técnicas de la planeación urbana y regional, más que las expresiones locales de urbanismo de la EFU o el CIAM. Esta perspectiva fue difundida en la revista *Planificación*, la cual fue altamente influyente durante muchos años.

1.3. La interpretación y transferencia del urbanismo en México

Como se explica en el apartado anterior, fue durante la segunda mitad del siglo XX que dio inicio la promoción de diversas iniciativas que favorecieron la construcción del marco teórico – instrumental de la planeación y su posterior adopción como herramienta para las intervenciones urbanas. Gutiérrez (2009) dice que, en el caso particular de México, a partir de los años veinte es clara la influencia, por mencionar algunos ejemplos, de Cerdá y el ensanche de Barcelona, la propuesta de ciudad-jardín de Howard, el *zoning* norteamericano y las ideas de Le Corbusier y Haussmann. En el mismo orden de ideas, aunque la perspectiva estético – formal seguía siendo

relevante, fue la orientación espacio – funcional de tales proyectos el carácter dominante para los urbanistas mexicanos de la época y lo que, en gran manera, perdura hasta el día de hoy.

En el libro *Urbanistas y visionarios: La planeación de la Ciudad de México en la primera mitad del siglo XX* (2014), Alfonso Valenzuela plantea que fueron cinco urbanistas los que propusieron los modelos y soluciones espaciales clave para la práctica de la planeación en el país: 1) el ingeniero Miguel Ángel de Quevedo, quien buscaba un desarrollo equilibrado donde naturaleza y ciudad tuvieran una relación más armónica; 2) el arquitecto y planificador Carlos Contreras Elizondo, quien introdujo metodologías urbanísticas avanzadas y promovió la institucionalización de la planeación urbana en el país; 3) el arquitecto José Luis Cuevas Pietrasanta, quien fue tutor de algunos de los urbanistas más reconocidos de México e introdujo conceptos como “unidad vecinal”, “ciudad-industrial” y “ciudad-jardín”; 4) el arquitecto suizo Hannes Meyer, quien trajo una visión racional y socialista de la planeación e impulsó la creación de instituciones de enseñanza en la disciplina y; 5) el arquitecto y urbanista Mario Pani, cuyas ideas transformaron el panorama formal, conceptual y físico de las ciudades mexicanas.

Miguel Ángel de Quevedo (1862-1946), el primero de los urbanistas relevantes identificados por Valenzuela (2014), llegó a México en 1888 tras haber terminado sus estudios en ingeniería civil en la *École Polytechnique* de París. Esta ciudad ofrecería al ingeniero el espacio idóneo para expandir sus conocimientos en temas urbanos, a la vez que le permitió conocer personas de la alta esfera política en México, tal como José Yves Limantour, quien en años posteriores lo invitaría a ingresar como ingeniero auxiliar durante el Porfiriato. Este periodo se había caracterizado por buscar la transformación de las ciudades mexicanas (en específico la capital del país) siguiendo una racionalidad positivista y legitimando obras y proyectos según criterios de eficiencia, productividad e higiene. Al unirse Miguel Ángel de Quevedo al gabinete tecnócrata que dirigía tal empresa, les transmitió la noción de “sistema de parques” de Jean Claude Forestier (quien había sido su tutor) y emprendió una cruzada para institucionalizar los espacios públicos y el paisaje en los entornos urbanos. Estas y otras ideas serían rescatadas en las siguientes décadas por Carlos Contreras Elizondo en la elaboración de sus planes reguladores.

Entonces, la construcción del cuerpo conceptual y metodológico de la planeación urbana en México encontró sus fundamentos en los preceptos del urbanismo moderno: funcionalidad, orden, estética e higiene, fundamentos que fueron promovidos por los urbanistas del Porfiriato, destacando entre ellos el ingeniero Miguel Ángel de Quevedo. Empero, a partir de la experiencia

norteamericana como principal influencia, a mediados de los años veinte el arquitecto Carlos Contreras definió a la planeación urbana como el arte de proyectar, trazar y construir ciudades a partir de entender su forma y patrón de crecimiento; y para conducir tal desarrollo, en forma armoniosa y ordenada, incorporó la figura del Plano Regulador como instrumento gráfico en el que se pretendía incorporar las relaciones funcionales de las actividades sociales y económicas, así como su manifestación espacial (De Gortari & Hernández, 1988; Sánchez, 2002).

Originario de Aguascalientes, Carlos Contreras Elizondo (1892-1970) estudió la carrera en arquitectura en la Universidad de Columbia, de la que se graduó en 1921. Durante su formación (y años posteriores) vivió de primera mano cómo las ideas modernizadoras de inicios de siglo se concretaron asimilando y aplicando los postulados, herramientas y estrategias del urbanismo. Años después, al regresar el arquitecto a México, ejercería la misma influencia en sus colegas y funcionarios públicos, ayudándolos a asimilar la importancia de las intervenciones urbanas planificadas. Impulsó la institucionalización de la planeación urbana mediante la elaboración y oficialización de legislaciones urbanas y los reglamentos constructivos correspondientes, la formación de asociaciones profesionales y la difusión de las ideas al fundar la primera revista de planeación (Valenzuela, 2014).

En el año 1925, cuando Contreras era profesor en la Universidad de Columbia, se celebró el congreso internacional *Federation for Housing and Planning* (IFHP) en la ciudad de Nueva York, reunión a la que fue invitada una comitiva mexicana por intervención del arquitecto (Escudero, 2014). En la mesa *Progress in Planning*, el planificador mexicano presentó a manera de ponencia el *National Planning Project for the Republic of Mexico*, en la que abordaba dos temas principales: la planeación debía ser considerada un problema nacional y era urgente iniciar la planeación por regiones (Contreras, 1925). Asimismo, declaró que su principal fuente de inspiración para este Plan Nacional fue el *Regional Survey of New York and its Environs* (1921).

Una vez en México, Contreras se convirtió rápidamente en la figura preminente del urbanismo, posicionando a la planeación urbana como una metodología aplicable tanto en pequeñas comunidades como dentro del marco de la incipiente industrialización del país (Valenzuela, 2014). También fue él quien introdujo por primera vez en este contexto el concepto de zonificación (*zoning*) como instrumento fundamental para la organización territorial del espacio urbano, protegiendo a la vez el interés público y fomentando la confianza de los ciudadanos en la justicia (Valenzuela, 2014). Con la intención de fomentar la cultura de la planeación, así como

darle a sus ideas la máxima difusión, Contreras se valió de diversos mecanismos, entre ellos la Asociación Nacional para la Planificación de la República Mexicana (ANPRM) y la revista *Planificación*.

La ANPRM fue creada en 1927 por el interés de un grupo de mexicanos, dirigidos por Carlos Contreras, en trabajar en la planeación nacional y profesional (Escudero, 2014). Se trataba de una entidad autónoma, formada por un comité ejecutivo constituido por un presidente, Carlos Contreras; un tesorero, Eduardo Mestre; y un secretario, Francisco Antúnez Echegaray. Sus vocales eran el Dr. Atl, Luis Sánchez Pontón, Manuel Amábilis y Fernando Galván. Entre sus consejeros estaban Miguel Ángel de Quevedo, presidente de la Sociedad Forestal Mexicana. Igualmente contaba con consultores y miembros honorarios, de los cuales la mayoría eran destacados urbanistas extranjeros como Sir Ebenezer Howard, creador de la ciudad-jardín; Raymond Unwin, teórico y arquitecto en jefe del ministerio de salubridad en Inglaterra; R. Schmidt, director de los trabajos de planeación en la región Ruhr (Alemania); Augusto Bruggeman y Jacques Greber, profesores del Instituto de Urbanismo de París; Louis Dausset y George Benoit-Lévy, presidente y director de la *Association des Citiés-Jardins de France*, respectivamente; Arturo Soria, presidente de la Compañía Madrileña de Urbanización; John Nolen, presidente de la *National Conference of City Planning*; Lawrence Veiller, secretario de la *National Housing Association*; Thomas Adams, director del Plano Regional de Nueva York y; George B. Ford y Harland Bartholomew, autores de la planeación de varias ciudades norteamericanas¹.

La revista *Planificación*, dirigida por Contreras desde su inauguración (1927) y hasta el año 1933 (cuando tomó su lugar el Ing. Enrique E. Schulz), tenía por propósito ser el portavoz de la ANPRM, por ende, fue este el medio por el que se dieron a conocer los objetivos, proyectos y logros de la asociación. Sus publicaciones proporcionaron herramientas teóricas, metodológicas y prácticas para ejecutar las labores de planeación en la escala local y nacional del país. Se pretendía, ante todo, establecer un código común entre los profesionales y familiarizarlos con las teorías y proyectos extranjeros (Escudero, 2014). En cuanto a los temas nacionales, fue también en este recurso bibliográfico que se dieron a conocer las funciones de organismos especializados, legislaciones, e incluso el Plan Regulador del Distrito Federal (1932). Entre los que escribieron en esta revista se encuentran el mismo Contreras, Miguel Ángel de Quevedo, Raymond Unwin, Louis van der Swaelmen, Thomas Adams, John Nolen, entre otros.

¹ Extraído de la revista *Planificación*, Tomo I, Número 7, marzo 1928, pp. 1

En 1928 la ANPRM argumentó en *Planificación* que los funcionarios públicos tenían una idea muy vaga de lo que eran las ciudades y que no conocían la influencia que tenían en la vida de las comunidades que las habitaban (Escudero, 2014). Por esta razón, dirigida por la ANPRM en el año 1930 (del 19 al 26 de enero) se celebró en el país el primer Congreso Nacional de Planeación de Ciudades y Regiones, a través del cual se invitaba a diversos actores del sector público a conocer cómo crecen las ciudades y la forma en que deben organizarse. Además de haber causado una impresión positiva en el medio nacional y profesional mexicano, el congreso demostró que los ideales planteados por la ANPRM podían ser asimilados por los funcionarios públicos. Fue así como en esa reunión se programó la expedición de la Ley sobre Planeación Regional de la República Mexicana, que se publicaría ese mismo año, tomando como base el proyecto de 1925 de Contreras (*National Planning Project for the Republic of Mexico*) (Escudero, 2014).

De acuerdo con la nueva ley, y las propuestas de Contreras, se crearon dos organismos especializados: la Comisión de Programa (órgano ejecutivo) y la Comisión de Planificación (órgano consultivo). La primera debía tener una organización administrativa definida con oficinas propias, incluyendo talleres de dibujo, salón de conferencias y salón para exposiciones (Escudero, 2014). La segunda debía ser, según las palabras del mismo Contreras (1930), una dependencia “autónoma que cuente con recursos suficientes para pagar generosamente a los elementos técnicos directores —arquitectos, ingenieros, abogados, administradores, economistas, dibujantes, etc.— de manera que puedan dedicar todo su tiempo a estos problemas y darles su iniciativa, su experiencia, su preparación y máximo interés”. La Comisión de Programa permaneció activa únicamente por tres años, a pesar de los esfuerzos del arquitecto por darle continuidad. Cabe señalar que la razón de la supresión de tal órgano no es clara. (Escudero, 2014).

En la revista *Planificación* también se daría difusión a conceptos y experiencias de vanguardia para guiar a los profesionales en las intervenciones futuras sobre el territorio. Uno de esos conceptos fue el de ciudad-jardín de Ebenezer Howard, siendo el arquitecto José Luis Cuevas Pietrasanta (1881-1952) quien pretendería adaptarlo al entorno de las urbes mexicanas. Este arquitecto tuvo una práctica profesional intensa como planificador pero también como instructor en la disciplina, enseñando planeación urbana y diseño de arte urbano en la Escuela Nacional de Bellas Artes. Posteriormente hizo los cursos de urbanismo una materia curricular de la carrera de Arquitectura en la Universidad Nacional Autónoma de México. Más tarde Cuevas participaría junto con Enrique Yáñez y Hannes Meyer (ex director de la Bauhaus) en la creación en 1939 del

Primer Programa de Posgrado en Planeación y Urbanismo (Valenzuela, 2014). En la década de los treinta Cuevas Pietrasanta halló un par y referente en el arquitecto y urbanista Mario Pani (1911-1993), y sus colaboraciones asentarían las bases de los nuevos proyectos habitacionales en México, los cuales se convertirían en referencia para las generaciones por venir.

Con el paso de los años las ideas y métodos de estos urbanistas, especialmente Carlos Contreras, se difundieron por el resto de la República Mexicana. Otros profesionales de la planeación adoptaron conceptos como el de zonificación y ordenamiento territorial, así como el instrumento del Plano Regulador, para entender y estructurar las ciudades. Mario Pani, por ejemplo, fue el urbanista detrás de la morfología urbana de la Ciudad de México, desarrollando algunos de los planes más ambiciosos e importantes del siglo XX, tal como el de Ciudad Satélite y el de Tlatelolco, en los que incorporó no solo la idea moderna de la planeación, sino que también recuperó las nociones del funcionalismo (a la Le Corbusier). Domingo García Ramos, quien trabajó en el taller de urbanismo de Cuevas Pietrasanta y fue parte de la firma *Mario Pani, arquitecto y asociados*, fue el autor de los planos reguladores de Campeche, Ciudad Juárez, Ciudad Pemex, Ciudad Madero, entre otros, y participó en los de Acapulco, Culiacán y Mazatlán. A finales del siglo XX el pensamiento planificador estuvo presente incluso en el desarrollo de recintos turísticos, los hermanos Landa Verdugo (alumnos de Mario Pani) específicamente, diseñaron los planes para la nueva Ciudad de Cancún, Ixtapa-Zihuatanejo, Loreto y Los Cabos.

1.4. Institutos de Planeación en México hoy

La idea de la planeación en México, y la mayoría de los países latinoamericanos, tuvo como primer referente los conceptos del urbanismo europeo, muchos de los cuáles extendieron su vigencia hasta mediados del siglo XX (por lo menos). Sin embargo, la planeación y planificadores (no urbanistas) estadounidenses, con su entendimiento de las modernas dinámicas urbanas y técnicas como el *zoning*, resonaron rápidamente en los urbanistas mexicanos, en gran parte por la difusión del arquitecto Carlos Contreras, quien basó su ambiciosa propuesta de plan nacional (*National Planning Project for the Republic of Mexico*) en el *Regional Survey of New York and its Environs* (1921). Esta interpretación mexicana de la planeación sería asimilada y difundida en el resto del país por medio de la Asociación Nacional para la Planeación de la República Mexicana (ANPRM), revistas nacionales de arquitectura y urbanismo, congresos, arquitectos y urbanistas, y nuevos programas educativos.

Una vez se sentó la base del pensamiento planificador, el siguiente paso lógico parecía ser institucionalizar su ejercicio, aspecto en el cual la legislación ha jugado un papel sumamente importante (Azuela, 1989). En primer lugar, la Ley sobre Planeación Regional de la República Mexicana de 1930 se convirtió en un referente obligado para conceptualizar y organizar la práctica de la planeación, tanto en un sentido ideológico, como metodológico e institucional. Es importante aclarar que la gran mayoría de los primeros esfuerzos por implementar lo que dictaminaba la ley se hicieron en Ciudad de México. Violich, en su libro de 1944, dijo con respecto a la planeación en el país:

México es el único país latinoamericano que ha hecho un intento de descentralizar los organismos de planificación, a la manera de los Estados Unidos. Esto se debe al hecho de que un arquitecto-planificador, Carlos Contreras, ha tenido un contacto largo y estrecho con los Estados Unidos y cree que los procesos democráticos pueden favorecer la planificación. El resultado es un sistema de leyes y de comisiones de planificación en las que participan ciudadanos, más o menos, como en los Estados Unidos.

En los siguientes sexenios presidenciales hubo múltiples disposiciones legislativas importantes en materia de planeación. Sin embargo, desde la ley de 1930, ninguna otra se ocupó de las cuestiones geográficas, urbanas, de comunicaciones, etc., desde la óptica del urbanismo. Fue hasta la década de 1970 que se juzgó necesario, una vez más, que México prestara atención a la planeación y regulación de los asentamientos humanos. Velarde (1980) señala que dicho pensamiento surge de la falta de coordinación en las acciones e inversiones públicas en desarrollo urbano que realizaban la federación, los estados y los municipios. Por estas razones la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1976, y en los meses siguientes (hasta 1977) la mayoría de las entidades federativas expidieron sus respectivas leyes de desarrollo urbano, integrando así una estructura jurídica para la planeación.

Aunque dicha ley y las subsecuentes legislaciones estatales recuperaron algunos aspectos de la planeación como fue concebida por los primeros urbanistas mexicanos, como la idea de procedimientos técnicos, no transmite la misma convicción ni parece tener el mismo sentido. Azuela (1989) dice que con la LGAH en 1976 el gobierno federal generalizó su “doctrina” de planeación y no encontró oposición alguna, dictando así el vocabulario y aparato conceptual para los documentos y planificadores. Pero en los hechos, por lo menos en las últimas décadas del siglo

XX, el ejercicio de la planeación seguía emulando los métodos y lenguaje de planificadores extranjeros, Contreras y demás miembros de dicho movimiento. Como se vio en el apartado anterior los planos reguladores proliferaron en todo el país, elaborados por arquitectos o urbanistas vinculados a Contreras, a la ANPRM, a alguno de los planificadores que escribió en la revista *Planificación*, o que simplemente fue un receptor más de la ferviente ideología planificadora de la época.

La LGAH estipuló que la formulación, aprobación y administración de planes y/o programas municipales de desarrollo urbano y/o de centros de población es una atribución de los municipios, pero no hizo explícita la responsabilidad de una u otra institución. Por otro lado, la emergencia en México de Institutos de Planeación es un fenómeno que dio inicio con la creación del Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) de León Guanajuato en el año 1994, un año después de algunas modificaciones a la LGAH, pero dieciocho años después de su primera publicación. Es decir, el surgimiento de la legislación en materia de ordenamiento del territorio no se materializó inmediatamente en entes planificadores gubernamentales, sino que estos brotaron más tarde y hallan su explicación en otras causas, no solo en la LGAH. Por ejemplo, Peña (2012) apunta que la proliferación de los Institutos de Planeación en México encuentra un paralelo en el movimiento de reforma de los Estados Unidos, el cual intentaba renovar los gobiernos locales basándose en una serie de fundamentos: ante todo el interés público, las personas mejor calificadas deberían administrar la ciudad, lo político debe estar separado de lo administrativo y, se deberán aplicar principios científicos a los gobiernos locales. No obstante, ya que en México no hay un ámbito académico que haya estudiado a fondo los Institutos de Planeación, es necesario recurrir a la historia de la formación de cada uno (López & Castaños, 2014) para entender los factores a los que obedece su creación y operación.

El IMPLAN de León, primero en el país, según la información de su página de internet², fue resultado de un viaje que el presidente municipal, Eliseo Martínez Pérez, con funcionarios estatales y municipales realizaron a la ciudad de Curitiba (Brasil) en 1993 para observar su ejercicio de la planeación en el Instituto de Investigación y Planteamiento Urbano de Curitiba, fundado en 1965. En poco tiempo le siguieron otros municipios, primero el Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP) de Ciudad Juárez en 1995, después el IMPLAN Matamoros en

² <https://www.implan.gob.mx/>

1997, IMPLAN Tijuana en 1998 e IMPLAN Nuevo Laredo en el 2000. Actualmente 78 municipios cuentan con un Instituto, de los cuales 69 se encuentran activos.

Tabla 1: Municipios con IMP por Entidad Federativa

Estado	Total de Municipios	Número de Institutos Municipales de Planeación
Aguascalientes	11	2
Baja California	5	5
Baja California Sur	5	2
Campeche	11	1
Coahuila	38	2
Colima	10	2
Chiapas	122	2
Chihuahua	67	3
Ciudad de México	16	0
Durango	39	1
Guanajuato	46	8
Guerrero	81	0
Hidalgo	84	1
Jalisco	125	3
México	125	4
Michoacán	113	2
Morelos	33	1
Nayarit	20	1
Nuevo León	51	3
Oaxaca	570	1
Puebla	217	1
Querétaro	18	3
Quintana Roo	11	1
San Luis Potosí	58	2
Sinaloa	18	5
Sonora	72	5
Tabasco	17	1
Tamaulipas	43	3
Tlaxcala	60	0
Veracruz	212	0
Yucatán	106	1
Zacatecas	58	3
TOTAL	2462	69

1.4.1. Metodologías

El urbanismo y la planeación en México son un reflejo de la influencia que han tenido distintas ideologías y expertos de diferentes regiones y periodos de tiempo. Dominaron primero los principios formales y estéticos del urbanismo europeo, después la funcionalidad y tecnicidad de la planeación estadounidense, luego la fusión de ambos en una interpretación propia de los urbanistas mexicanos y, finalmente, en la década de 1970 se presentó una tentativa de institucionalizar la planeación con la LGAH y otros instrumentos legislativos. Las primeras tres etapas inscribieron no solo una ideología del ordenamiento del territorio, sino también procedimientos para alcanzar

un modelo de ciudad, explícitos e implícitos. Con los primeros urbanistas mexicanos planear las ciudades de la república significó hacer un análisis técnico de las características naturales, sociales y económicas de la urbe para después elaborar un plano regulador, en el que se estableciera una zonificación con usos de suelo y densidades, se planteara un escenario deseado que incluyera un prototipo de imagen urbana, etc. Con la institucionalización de la planeación se buscó dictar una nueva doctrina para el quehacer de los planificadores, que más o menos coincidía con su proceder tradicional, pero al ser más rigurosa no logró resguardar algunas de las abstracciones iniciales tan preciadas por los planificadores: las guías de las dependencias gubernamentales se acotan más a los tiempos y limitaciones burocráticas, dando la impresión de que la confianza en el *expertise* del planificador y científicidad de la planeación es menor y, se ve restringida por los agentes externos que se supone debe eludir (debilidades humanas y presiones políticas).

Incluso antes de la fundación del IMPLAN de León Guanajuato distintas dependencias del gobierno federal se han encargado de emitir guías metodológicas para el ejercicio de la planeación urbana en México, específicamente para la elaboración de planes y programas de desarrollo urbano, una de las principales atribuciones de los municipios según el Artículo 115 Constitucional. El primer referente es el Manual realizado por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) en el año 1981, mientras que el documento más reciente es la Guía Metodológica para la Elaboración y Actualización de Programas Municipales de Desarrollo Urbano, elaborada por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) en el año 2017.

El primer instrumento, el Manual para la Elaboración de Planes de Desarrollo Urbano de Centros de Población de enero de 1981, hecho por la SAHOP, es un manual con un formato metodológico que establece los pasos para el proceso de elaboración de un plan. Lo explica a través de los capítulos 1) El propósito; 2) El contenido y; 3) Las instrucciones. Se hace hincapié en la información como un recurso indispensable para el desarrollo del análisis, cálculos y deducciones. Por otro lado, incluye un cronograma que explica gráficamente el proceso de elaboración del plan que corresponde a centros de población. Años después, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) publicó la Guía Metodológica para el Plan o Programa Municipal de Desarrollo Urbano. El contenido se divide en 1) Antecedentes; 2) Normatividad; 3) Políticas y estrategias; 5) Programación y corresponsabilidad sectorial; 6) Instrumentación y; 7) Seguimiento y evaluación de las acciones.

Es por parte de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) que en el año 2012 se elabora un nuevo documento, la Guía Metodológica para la Elaboración de Programas de Desarrollo Urbano. Su planteamiento metodológico es la articulación entre las distintas escalas de planeación y la congruencia sectorial, la participación ciudadana y una instrumentación técnica. Esta guía, a diferencia de sus antecesoras, ya no puede utilizarse como una receta general para cualquier tipo de plan, sino que pretende convertirse en un referente técnico para el planificador. Adicionalmente supone ser aplicable en la planeación estatal, municipal y de centros de población.

Finalmente, la Guía Metodológica para la Elaboración y Actualización de Programas Municipales de Desarrollo Urbano de SEDATU (2017), se divide en dos grandes secciones: el proceso de planeación y el apartado técnico. En el primero se explica el proceso administrativo y de toma de decisiones en que se inscribe la elaboración de un Programa Municipal de Desarrollo Urbano (PMDU) y se describen las etapas que lo conforman, su programación en el tiempo, el rol de cada uno de los agentes que participan y los principios de transparencia. El segundo apartado contiene la información necesaria para la elaboración del PMDU, tal como el ámbito natural (medio físico natural, reservas territoriales y patrimonio, riesgos, cambio climático, etc.), el municipio (sistema hídrico, sistema forestal, sistema agropecuario, infraestructura, desarrollo económico), el área urbana (población, vivienda, equipamiento, densidades, usos de suelo, movilidad, etc.) y ordenamiento urbano.

2. Educación

Un indicio, quizá no inequívoco, pero un indicio considerablemente certero sobre la concepción de la planeación y los mecanismos a través de los cuales se transmite, se halla en los programas académicos. Su observación en el contexto mexicano ha sido útil para los fines de esta investigación apuntando algunos hechos importantes, como la vigencia y expansión del ejercicio de la planeación, su capacidad para perdurar en el tiempo, pero también su evolución de un enfoque exclusivamente técnico a la inclusión de la óptica social y de procedimientos ligados a la gestión.

Como se mencionó anteriormente, en un principio los planificadores solían iniciar como aprendices en oficinas ya consolidadas con planificadores practicantes, y no necesariamente contaban con una instrucción previa específica en planeación, sino que eran profesionales de la arquitectura, el paisajismo y en algunos casos de la ingeniería. No fue hasta el año 1909 que el primer programa universitario formal para la formación de planificadores urbanos se creó en los Estados Unidos. Antes de que tal programa se implantara solamente había algunos cursos

independientes que se impartían a estudiantes de arquitectura y arquitectura del paisaje (Perloff, 1957), debido a que era común el pensamiento de que la preparación como arquitecto, paisajista o ingeniero era adecuada para realizar las tareas del planificador. La importancia de los programas formales en instituciones universitarias, al menos en Estados Unidos, creció junto con la complejidad de los problemas urbanos y conforme la capacidad del aprendizaje práctico disminuyó.

En México y Latinoamérica las circunstancias fueron similares. Los primeros urbanistas mexicanos fueron reconocidos arquitectos que habían ampliado su educación hacia el ejercicio de la planeación en universidades del extranjero, siendo ellos mismos los que pusieron la pauta para formar nuevos urbanistas locales, siempre interesados en fundar una institución académica en donde se estudiara científicamente la planeación de la ciudad (Valenzuela, 2014). José Luis Cuevas Pietrasanta enseñó planeación urbana y diseño de arte urbano en la Escuela Nacional de Bellas Artes, posteriormente hizo los cursos de urbanismo una materia curricular de la carrera de Arquitectura en la Universidad Nacional Autónoma de México y, más tarde, participaría junto con Enrique Yáñez y Hannes Meyer (ex director de la Bauhaus) en la creación en 1939 del Primer Programa de Posgrado en Planeación y Urbanismo; por otro lado, Hannes Meyer, quien trajo una visión racional y socialista de la planeación, impulsó la creación de instituciones de enseñanza en la disciplina e inició los cursos de urbanismo y planificación en la Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura del Instituto Politécnico Nacional.

Aun cuando siguen encontrándose planificadores formados directamente en la práctica, hoy en día la oferta de programas académicos en este campo de estudio es un tanto más diversa. Según la Asociación Americana de Planeación (*American Planning Association*³), la educación en planeación debe incluir la enseñanza de teoría urbana, estudios urbanos y prácticas profesionales. Los programas de planeación, en México y en otros países, son regularmente pequeños, por tanto, en lugar de encontrar “escuelas de planeación” se observa que forman parte de escuelas de arquitectura, diseño, geografía, política pública, o cualquier profesión que se juzgue afín. La planeación es considerada un campo interdisciplinario, de modo tal que los programas académicos tienden a englobar los conocimientos base para todas las áreas de la planeación (urbana, regional, ambiental, etc.).

³ <https://www.planning.org/>

Los programas tanto de licenciatura como de posgrado en las universidades mexicanas cuyo objetivo es enseñar planeación tienen un número reducido, no solo en comparación con otras regiones, sino también con otras carreras. Como se observa en la TABLA 2, en el país ligados a este campo de estudio, al año 2018, hay solamente tres licenciaturas, doce maestrías y cuatro doctorados. Igualmente, solo en Baja California, Ciudad de México y Quintana Roo es posible encontrar más de un programa (aunque en ningún estado se hallan los tres grados educativos en planeación). Las licenciaturas se aglomeran en el centro del país, específicamente en la Ciudad de México, el Estado de México e Hidalgo. Por otro lado, las maestrías presentan una menor concentración, encontrándose en estados tanto al norte (Baja California, Chihuahua, Nuevo León y Tamaulipas), al centro (Aguascalientes y Guanajuato) y al sur (Quintana Roo). Finalmente, los doctorados se encuentran en el occidente y sur del país (Jalisco, Oaxaca y Quintana Roo) con excepción del estado de Baja California al norte.

Tabla 2: Programas de licenciatura y posgrado en planeación en México (2018)

Programa	Grado	Universidad	Estado
Maestría en Planeación Urbana	Maestría	UAA	Aguascalientes
Maestría en Planeación y Desarrollo Sustentable	Maestría	UABC	B.C.
Doctorado en Planeación y Desarrollo Sustentable	Doctorado	UABC	B.C.
Licenciatura en Planeación Territorial	Licenciatura	UAM	CDMX
Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas	Maestría	UAM	CDMX
Maestría en Planeación Espacial	Maestría	CENTROGEO	CDMX
Maestría en Planeación Territorial	Maestría	IPN	CDMX
Maestría en Planificación y Desarrollo Urbano	Maestría	UACJ	Chihuahua
Licenciatura en Planeación Territorial	Licenciatura	UAEMEX	Edo. México
Maestría en Planeamiento Urbano y Regional	Maestría	UGTO	Guanajuato
Licenciatura en Planeación y Desarrollo Regional	Licenciatura	UAEH	Hidalgo
Doctorado en Geografía y Ordenación Territorial	Doctorado	UDG	Jalisco
Maestría en Planeación y Ordenamiento Territorial Sostenible	Maestría	UNLA	Michoacán
Maestría en Ciencias para la Planificación de Asentamientos Humanos	Maestría	UANL	Nuevo León
Doctorado en Ordenamiento Territorial y Dimensiones Científicas de la Protección al Patrimonio	Doctorado	UABJO	Oaxaca
Maestría en Ordenamiento del Territorio	Maestría	BUAP	Puebla
Maestría en Planeación	Maestría	UQROO	Quintana Roo
Doctorado en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible	Doctorado	UQROO	Quintana Roo
Maestría en Planeación Regional y Urbana	Maestría	UMAN	Tamaulipas

Los planes de estudio, por lo general, eran proclives a alinearse con los aspectos técnicos de la disciplina. Según Iracheta (1997) cuando se habían aplicado conceptos teóricos en la

planeación, éstos habían sido “infortunadas mezclas de juicios filosóficos y teoría sociológica; infortunadas porque la filosofía ha sido típicamente poco clara y no cuestionada, y la sociología ha sido, en buena parte, superficial e inocente”. Por esta razón, las ciencias sociales dedicadas al estudio de la ciudad han desvalorizado el conocimiento aportado por el urbanismo, tanto como el de las ingenierías y las ciencias técnicas. Las repercusiones que esto ha tenido en la formación de profesionales de la planeación ha sido una percepción parcial de la complejidad urbana (Iracheta, 1997).

Analizando detenidamente los planes de estudios de las tres licenciaturas encontradas en el país, lo primero que salta a la vista es lo distintos que son entre sí, pero también una incipiente incorporación de la óptica social y económica. Tienen algunos atributos en común pero, en mayor parte, la formación de los planificadores en cada institución tiene un enfoque propio. En el de la Licenciatura en Planeación Territorial de la UAM se enlistan un total de 22 asignaturas obligatorias, las cuales se dividen entre niveles general, básico, intermedio y terminal; en cuanto a las áreas de conocimiento predominan las materias ligadas al diseño y el ordenamiento territorial, pero también se encuentran algunos rubros enfocados en estudios de población, gestión urbana y factores socioeconómicos. El de la Licenciatura en Planeación Territorial de la UAEMEX tiene 37 asignaturas obligatorias, divididas entre un núcleo básico, núcleo sustantivo y núcleo integral; las áreas de conocimiento están establecidas más estrictamente y son más diversas, encontrándose materias socioeconómicas, de planeación territorial y planeación urbana, recursos naturales y medio ambiente, y metodología-instrumental. Por último, el plan de la Licenciatura en Planeación y Desarrollo Regional de la UAEH contiene 33 asignaturas obligatorias divididas en ocho semestres; no hay una estructura determinada de áreas de conocimiento y tampoco se aprecia la predominancia de algún tipo de materia en específico.

3. Literatura mexicana: la planeación urbana no funciona

La planeación no es un tema ausente en la literatura mexicana. No obstante, no es del todo claro su rol dentro de las discusiones urbanas, por el contrario, puede casi decirse que la planeación está vacía de contenido más allá de 1) la narración de su historia (ligada al urbanismo y la urbanización), 2) su marco normativo, 3) la descripción y evaluación de planes y programas de desarrollo urbano, o 4) críticas generalizadoras (“la planeación urbana no funciona”). Tal ausencia resulta más evidente cuando se hace una comparación con la literatura norteamericana y europea. Como se dijo con anterioridad, la conceptualización de la teoría de la planeación se dio en un contexto euro-

estadounidense, y los avances en la investigación sobre planeación urbana, los nuevos paradigmas desde los que se pretende entender la planeación, provienen también de dichas regiones (Watson, 2002). Dicho de otra manera, “en materia de Planeación Urbana en México han sido muy limitados los esfuerzos dirigidos a la generación de nuevo conocimiento” (Gutiérrez, 2009).

Entre los autores que hablan sobre planeación en México de una forma histórica se encuentran Gustavo Garza (1989, 2005) y Gerardo Sánchez (2003), quienes en sus escritos relatan el proceso de evolución de la planeación, describiendo su transformación según su tangibilidad en el medio construido de las ciudades y su relación con el marco legal o la política económica, dejando a la planeación como ejercicio en segundo plano. En la introducción del libro *Una década de planeación urbano-regional en México 1978-1988*, Garza (1989) relaciona la imagen global de la planeación territorial en el país con los procesos de urbanización o la emergencia del México urbano. Posteriormente presenta una periodización de la planeación urbano-regional mexicana durante el siglo XX en cuatro etapas: 1) las acciones pioneras (1915-1940), 2) las políticas de impacto territorial aislado (1940-1970), 3) políticas urbano-regionales dentro de la estrategia económica nacional (1970-1976), y 4) planeación urbano-regional institucionalizada (1977-1988). Por otro lado, Sánchez (2003) presenta una selección de obras y proyectos del arquitecto y planificador Carlos Contreras, quién denominó y consolidó la planeación en México.

El marco legal y normativo de la planeación nacional es otro tema recurrente en la literatura mexicana. Garza dedica un capítulo a este aspecto en su libro de 1989 (*Una década de planeación urbano-regional en México 1978-1988*) donde Antonio Azuela explica el significado jurídico de la planeación urbana en el país, así como los siguientes puntos específicos: el prestigio del régimen jurídico, la propiedad del suelo, la distribución de competencias entre niveles de gobierno, la reforma municipal y la legislación local. Por otra parte, Azuela junto con Emilio Duhau (1993) describen los procesos de gestión urbana y sus cambios institucionales, en particular la institucionalización de los planes de desarrollo urbano. Se discute también ampliamente la facultad para planear el crecimiento urbano otorgada a los gobiernos locales en el Artículo 115 Constitucional.

En cuanto a la descripción y evaluación de planes y programas de desarrollo urbano, en *Bases para la Planeación del Desarrollo Urbano en la Ciudad de México*, Eibenschutz (1997) presenta el análisis de los estudios temáticos elaborados por académicos que sirvieron como insumos para la integración del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal,

publicado el 30 de abril de 1996. Tales estudios van desde la investigación social a lo territorial y finalmente a aquellos con un enfoque integrador (diagnóstico). Por su parte Garza (2005), en *La urbanización de México en el siglo XX*, examina múltiples planes, programas y acciones urbanas y regionales realizadas por el gobierno federal, por ejemplo: el Programa de 100 Ciudades (1992), el Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000) y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano (1995-2000).

Sin importar el enfoque del estudio, se observa que los autores parecen llegar repetidamente a una misma conclusión: “la planeación urbana no funciona”. Garza (2005), por ejemplo, con respecto al Programa Nacional de Desarrollo Urbano (1995-2000) opina:

El documento reitera a lo largo de todo el texto un conjunto sobre el “deber ser” de las ciudades mexicanas, como si pudieran lograrse por mera voluntad, careciendo de un análisis de corte técnico y científico que le permitiera diseñar una estrategia e instrumentación con alguna posibilidad de éxito. La ausencia total de alguna estimación de los recursos financieros para su ejecución revela su verdadera naturaleza de guía de trabajo para orientar las muy limitadas acciones de la Sedesol en materia de planeación del territorio nacional, en el mejor de los casos (Garza, 2005).

Desde otro ángulo, Villar (1998) habla de la impotencia municipal en el ordenamiento urbano como una consecuencia de un ejercicio centralizado de la planeación territorial en México:

En este sentido, la planeación territorial en México constituye un entramado de relaciones complejas en las que participan los tres niveles de gobierno, pero bajo un esquema que garantiza tanto la subordinación del gobierno estatal al federal, como del municipal a los otros dos niveles de gobierno (Villar, 1998).

Como puede percibirse en los dos extractos anteriores, estos autores (y otros) no solo hacen una crítica a la planeación urbana como un proceso ineficiente, sino que dicen que tal ineficiencia proviene de su falta de racionalidad, técnica, científicidad y/o autonomía. De igual forma, se puntualiza con rigor cómo el sentido espacial de la planeación falla en incorporar análisis sociales y económicos.

Después de las consideraciones anteriores, efectivamente, la planeación es un tema en la investigación urbana en México, pero es claro que en la mayoría de los estudios tiene un papel secundario y es cuestionada según la racionalidad, tecnicidad, científicidad y autonomía de la teoría de la planeación (originada en regiones con condiciones desiguales con respecto a México y Latinoamérica). Es decir, son poco comunes o nulos los estudios donde se hable de la práctica de

la planeación en las ciudades mexicanas conforme sus circunstancias económicas, políticas y sociales, sin la expectativa de cumplimiento de determinados requerimientos, y sin enfocarse únicamente en los instrumentos. En pocas palabras, la planeación y los planificadores no parecen ser un asunto de gran peso en la discusión sobre las ciudades en México.

Conclusión

La idea de la planeación en México se fue forjando paulatinamente por la influencia de distintos factores, tal como el urbanismo europeo, el modelo de planeación estadounidense, las ideas de célebres arquitectos y urbanistas, y las metodologías publicadas por instituciones gubernamentales. En tiempos recientes dicha idea se deformó en una crítica generalizadora (“la planeación no funciona”) contra un ideal, es decir juzgando su falta de racionalidad, tecnicidad y científicidad. Entonces puede decirse que la planeación en México es vista según dos extremos:

- 1) La solución absoluta: la planeación está íntimamente ligada al diseño y la arquitectura, los planificadores (comúnmente urbanistas o arquitectos) son expertos que pueden dar solución a problemas urbanos de todo tipo, los arquetipos de ciudades como París o Nueva York pueden aplicarse en cualquier entorno y con la planeación se controlan fenómenos como la expansión o el desorden urbano.
- 2) Un fracaso: la planeación no ha dado solución a los problemas que enfrentan las ciudades (pobreza, dispersión, contaminación, etc.), el marco normativo restringe el ejercicio de la planeación, los planes y programas hechos hasta la fecha en México no son funcionales, los planificadores no están suficientemente calificados para administrar las ciudades, etc.

Finalmente, es importante hacer hincapié en la divergencia entre la discusión sobre la planeación euro-estadounidense y la discusión mexicana. En el primer caso no ha permanecido estática, ni se ha abstenido a la generación de teoría o los principios del Modelo Racional, al contrario, ha sido examinada con el paso del tiempo desde distintos ángulos. En contraste, en México la generación de nuevo conocimiento en la materia ha sido escaso, no porque se escriba poco, sino porque lo que se dice usualmente se limita al mismo tipo de análisis, prestando poca atención a los planificadores u otros elementos de la práctica de la planeación.

SECCIÓN II

LA REALIDAD DE LA PLANEACIÓN EN LA ESCALA LOCAL MEXICANA

Presentación

En la Sección I de esta investigación se mostró que en el contexto anglosajón, europeo y estadounidense, la idea de la planeación se circunscribe, usualmente, a un paradigma dominante conocido como el Modelo Racional, en el cual convergen una serie común de supuestos: la planeación es una actividad racional, independiente y apolítica; tiene por propósito solucionar los problemas urbanos; y opera a través de un método científico que consiste en una serie de pasos ordenados para alcanzar un fin. Empero, la exploración bibliográfica también reveló que el Modelo Racional, aun cuando cuenta con algunos defensores y continúa su proceso de construcción, se enfrenta con cuestionamientos y críticas que se han materializado en nuevos modelos o formas de pensar la planeación (ver apartado *I.1. Origen y teoría de la planeación*). En cambio, en México y el resto de la región latinoamericana, la idea de la planeación se ajusta con mayor rigor al Modelo Racional, juzgando que de cumplir con tal “deber ser” la planeación puede dar solución a todo conflicto urbano o, en caso contrario, está destinada a fracasar. Conjuntamente han sido escasos los esfuerzos por generar nuevo conocimiento, limitándose los estudios sobre la actividad a la narración de su historia (ligada al urbanismo y la urbanización), su marco normativo o, la descripción o evaluación de planes y programas de desarrollo urbano, donde el propósito parece ser el llegar siempre a una misma conclusión: “la planeación urbana no funciona”.

Una vez asentada la presencia de un modelo ideal, se planteó el propósito de construir la realidad (realidades) de la planeación en México, observando las expresiones que adopta la práctica de la planeación en la escala local mexicana hoy en día. Se tomaron como referencia los estudios de la nueva literatura en la teoría de la planeación, el *Practice Movement*, según la cual para entender y enseñar planeación deben estudiarse las actividades de los planificadores en su campo de acción, tomando en cuenta las características del entorno urbano (no separar la planeación de la ciudad). Como ya se dijo, la generación de nuevo conocimiento en el área de planeación en los estudios urbanos en América Latina ha sido escasa y limitada, así que un ejercicio como los que proponen los autores del *Practice Movement*, en el que se observe, documente y examine la rutina diaria de los planificadores locales mexicanos, es un primer paso para caracterizar la planeación que efectivamente sucede día a día en las ciudades del país.

Por todo lo anterior, la segunda etapa de la investigación, que se plasma en la segunda sección de este documento, consistió en el análisis de casos empíricos. Primero, se eligieron el Instituto Metropolitano de Planeación y Gestión del Desarrollo (IMEPLAN) del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), como ejemplo de la práctica de la planeación en la escala metropolitana, y el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) de Puebla, como ejemplo de la práctica de la planeación en la escala municipal. Después se hizo una estancia de cinco días en cada una de las dependencias en la que se realizaron entrevistas, participación en reuniones de trabajo y talleres, así como ejercicios de observación participante, todo con el propósito de distinguir las manifestaciones concretas de la práctica de la planeación de los mismos planificadores en las instituciones en que esta actividad sucede. Tras un exhaustivo análisis la información se presenta en este apartado en tres capítulos, donde los primeros dos describen la práctica de la planeación en cada uno de los casos de estudio, mientras que el tercero muestra los resultados de un ejercicio de comparación y contrastación entre lo encontrado en el IMEPLAN del AMG y el IMPLAN de Puebla con el ideal de la planeación.

Capítulo I: Planeación en el Área Metropolitana de Guadalajara

Introducción

El primer caso de estudio es el Instituto Metropolitano de Planeación y Gestión del Desarrollo (IMEPLAN) del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG). Primero, se hizo una investigación documental sobre el entorno urbano de la institución, a través del cual se intentó conocer lo mejor posible el escenario, y sus respectivas cualidades, en que la práctica de la planeación incide. Se procedió con una estancia de cinco días en las instalaciones del Instituto, la cual tuvo como objetivo descubrir la expresión (o expresiones) que adopta ahí la práctica de la planeación, a través de acciones simples e intuitivas: hablando con los planificadores, observando sus actividades en su ambiente, escudriñando su rutina diaria y en general caracterizando su cotidianeidad.

El capítulo inicia presentando parte de la investigación documental previa, situando al lector en el entorno urbano del IMEPLAN. Se habla de la configuración del AMG, revisando su evolución demográfica, económica y urbana, así como los antecedentes en el ejercicio de la planeación desde el año 1943. Posteriormente se describe la práctica concreta de la planeación (con actores específicos, en una institución específica, en un entorno urbano específico), desarrollándola según los elementos que mejor explican el sentido de la realidad de la planeación de estos planificadores. A saber: la visión metropolitana; la construcción de la planeación antes, dentro y después del IMEPLAN y; finalmente, el rol que adopta el Instituto en el AMG, el rol de los planificadores en el proceso general de planeación y, la relación de ambos con los supuestos del Modelo Racional.

1. El Área Metropolitana de Guadalajara: una explosión urbana

El Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) es resultado del fenómeno de conurbación de la capital del estado de Jalisco, Guadalajara, con las cabeceras municipales colindantes. Forma parte de la Región Centro del Estado de Jalisco teniendo sus límites al norte con los municipios de San Cristóbal de la Barranca, Ixtlahuacán del Río y Cuquío; al oriente con Acatic, Tepatitlán de Morelos, Tototlán y Zapotlán del Rey; al sur con Poncitlán, Chapala, Jocotepec y Acatlán de Juárez; y al poniente con Tala, El Arenal, Amatitán y Tequila. El Decreto No. 23021 del H. Congreso del Estado de Jalisco (2009), mismo que se reformó el 10 de agosto de 2015 con la expedición del Decreto No. 25400, aprobó la declaratoria del AMG, integrada por nueve municipios: Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El

Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos y Zapotlanejo (los tres últimos considerados municipios exteriores por no ser parte de la urbanización continua).

El origen de Guadalajara se remonta a la época colonial, pero fue hasta el 5 de enero de 1532 que tomó lugar su fundación oficial en Nochistlán (Zacatecas) como villa (Páez, 1940). El 8 de noviembre de 1539 ascendió a ciudad en Tacotlán (Jalisco) y para el 10 de mayo de 1560 la urbe tapatía obtuvo su jerarquía de capital (Páez, 1961), misma que ha conservado hasta ahora. En la banda occidental del entonces río de San Juan de Dios fue el asiento de la definitiva Guadalajara. Los entonces 63 vecinos se convirtieron en 179,556 habitantes para el año 1930 y 200,000 en 1940, y para el mismo año la superficie llegó a crecer hasta 27.59 km² (Páez, 1940).

El despegue industrial de Guadalajara se remonta a la Segunda Guerra Mundial, cuando se convirtió en una ciudad exportadora de artículos manufacturados como calzado, jabones, textiles y productos de piel. En las décadas de los cincuenta y sesenta la ciudad siguió consolidando su industrialización. En los años setenta se promovió la inversión extranjera y se instalaron empresas como Kodak y Hulera Euzkadi, entre otras (Jiménez, Olveda & Núñez, 1995). Es hasta la década de los ochentas que se presenta una modificación de la estructura económica de la ciudad, al haber una desaceleración de la industria y un incremento en las actividades terciarias, tales como el comercio y servicios, turismo, servicios médicos, la enseñanza superior y las instituciones bancarias y financieras (Jiménez et al., 1995).

Rendón y Caldera (1992) dividen la evolución de la ciudad de Guadalajara en dos grandes periodos: 1) desde su fundación hasta que se constituyó como centro de la región y; 2) de los años cuarenta a la actualidad, donde inicia una acelerada transformación que la convierte en una “nueva Guadalajara”. Remarcan que, a partir de la década de los cuarenta, transición entre uno y otro periodo, Guadalajara creció en gran proporción a base de fraccionamientos. Tan solo entre 1940 y 1949, se añadieron a la ciudad 17.05 km² por este tipo de desarrollos; entre 1950 y 1959 fueron 31.42 km² más; de 1960 a 1969, 29.34 km², y entre 1970 y 1979, 50.85 km². Es decir, un total de 128.66 km² adicionales en cuarenta años. Es relevante mencionar que los fraccionamientos no siguieron ningún plan preconcebido ni controlado, de modo tal que el crecimiento de la ciudad perdió su claridad y se creó una estructura sin orden, dependiente de las leyes del mercado y las oportunidades (Rendón & Caldera, 1992).

Posteriormente y de manera paulatina, entre 1970 y 1980, inició la ocupación de ejidos, la cual se hizo principalmente a través de compras ilegales a los comisarios ejidales o a

intermediarios. Según Rendón y Caldera, para el año 1992 (acorde a cifras oficiales) una quinta parte del área urbana ocupada se encontraba sobre ejidos. Este tipo de desarrollos, juntamente con aquellos que se hicieron de forma legal, o bien lograron la legalización, pusieron en curso el fenómeno de crecimiento y expansión urbana, el cual eventualmente propició la conurbación y la metropolización de Guadalajara.

La capital de Jalisco alcanzó funcionalmente la condición de área metropolitana desde la década de los sesentas, ya que a partir de entonces tanto su crecimiento físico como las actividades derivadas de la gestión de la ciudad, se fueron desplazando hacia los municipios aledaños. Entre las razones con las que autores, como Rendón y Caldera (1992), explican tal explosión urbana destaca la promoción que durante años se hizo de la urbe y la conjunta designación centralista de realojar y derivar actividades y personas de la Ciudad de México a Guadalajara. Es decir, los incrementos en el número de habitantes no están necesariamente ligados al crecimiento natural de su población, sino a la migración desde otras regiones del estado de Jalisco y de otros estados hacia el AMG. Adicionalmente, argumentan que dichas acciones indudablemente influyeron en su desenvolvimiento, desarrollo y crecimiento, pero también en el deterioro de sus atractivos, imagen y calidad de vida.

Entonces, la acelerada dilatación de la superficie urbana construida del AMG encontraba correspondencia en su crecimiento demográfico, sobre todo con los ciclos de intenso aumento poblacional a partir de 1940. Sin embargo, desde la segunda mitad de la década de los setenta, y especialmente en años recientes, la densidad de población exhibe una tendencia a la baja. Según los datos de los censos de población y vivienda (1990, 2000 y 2010), la Encuesta Intercensal de 2015 de INEGI y los datos obtenidos de la cobertura del suelo urbano elaborados por el IMEPLAN (2016), la densidad de población del AMG en 1990 fue de 96.2 hab/ha, pero disminuyó hacia 2015 hasta llegar a 70.3 hab/ha. De los nueve municipios que integran el AMG, sólo Guadalajara, Tlaquepaque y Tonalá se encuentran por encima del promedio de densidad metropolitana con 107, 81 y 76 hab/ha, respectivamente. No obstante, en el mismo periodo, el municipio de Guadalajara presenta, también, una tendencia a la baja en volumen y densidad de la población, en un fenómeno paulatino de despoblamiento del centro del Área Metropolitana. Mientras tanto, los municipios metropolitanos al sur han presentado ganancias en estos dos rubros, siendo Tlajomulco de Zúñiga el municipio que mayor crecimiento relativo tuvo entre 1990 y 2015, al aumentar ocho veces su volumen de población y tener un incremento de 41.31% en su densidad de población.

Aunque la dinámica demográfica del AMG en las últimas décadas no haya presentado la misma tendencia a la alza del crecimiento físico de la mancha urbana, es la segunda Zona Metropolitana más poblada a escala nacional (solo detrás de la Zona Metropolitana del Valle de México) con un total de 4,887,383 habitantes (CONAPO, 2015), lo cual representa un 62.30 % del total del estado. Según el Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2015) la tasa de crecimiento media anual del AMG en la década 2000-2010 fue de 1.8 pero disminuyó a 1.6 el lustro 2010-2015. No obstante, la población aumentó de 3,772,833 habitantes en el año 2000 a 4,521,755 en el año 2010, y finalmente 4,887,383 en 2015. Cabe señalar que el Instituto de Políticas para el Transporte y Desarrollo (ITDP, 2016) espera que para 2030 el AMG alcance los 5,596,177 habitantes.

Finalmente, con la continuidad del fenómeno de expansión, entre 1980 y 2010 la mancha urbana del AMG pasó de 12,726 a 48,585 ha, es decir, creció un 381.7% (SEDESOL, 2012). Aunado a esto, por un ejercicio realizado por el IMEPLAN en el año 2015 (IMEPLAN, 2016), se sabe que los municipios que han tenido mayor crecimiento de su Espacio Construido (EC) en términos absolutos son: 1) Zapopan: duplicando su EC de 1990 a 2015, lo cual representa una tercera parte del crecimiento total del AMG y; 2) Tlajomulco de Zúñiga: que quintuplicó su EC y creció más que los municipios de Tlaquepaque y Tonalá en conjunto, lo cual representa una cuarta parte del crecimiento total del AMG (el mismo municipio aumentó ocho veces su volumen de población en el mismo periodo). Adicionalmente, en el citado documento se estiman crecimientos en la superficie urbana del 22.6% para el año 2030 y del 68% para 2045.

En suma, el AMG es resultado de un acelerado fenómeno de expansión y posterior conurbación de la capital del estado. Siendo Guadalajara, desde sus inicios, una de las ciudades más importantes en el sistema urbano nacional, ejerce una poderosa atracción en la población de la región inmediata, pero también en otros estados del país. Por ende su crecimiento poblacional, aun cuando sus tasas han ido a la baja en los últimos años, es sobresaliente y constante. Asimismo, los incrementos demográficos imponen una serie de demandas a cualquier ciudad, especialmente en términos de suelo urbano. En el caso de Guadalajara, dicha demanda se trasladó, y traslada aun hoy, a las periferias, rebasando incluso los límites jurídico-administrativos del municipio y alcanzando las alcaldías colindantes, situación que con el tiempo ha dado paso al gradual despoblamiento del centro y la conformación de una mancha urbana dispersa.

1.1. La urbanización caprichosa y la planeación infortunada de una metrópoli

El AMG como una consecuencia inevitable de la explosión urbana (que no parece tener un fin próximo) es el prototipo idóneo para aplicar la lógica, técnica y racionalidad de la planeación. Conforme la ciudad de Guadalajara, y posteriormente el AMG, superó las capacidades del territorio, en lo relativo al espacio construido, gestión y administración, etc., emergieron propuestas planificadoras con las que se buscaba no solo regular el desenfrenado crecimiento urbano y todas sus consecuencias negativas, sino también incentivar la creación de una urbe moderna y ordenada. Pese las altas expectativas, a continuación se relata cómo los ejercicios planificadores del AMG del siglo XX fueron infortunados.

Igual que Rendón y Caldera (1992), en el libro *Guadalajara en el umbral del siglo XXI*, Arroyo, Velázquez y Michel (1992) aseguran que el ordenamiento urbano entre 1940 y 1970 no fue resultado de un sistema formal de planeación urbana, sino la consecuencia de los factores económicos que se pusieron en operación. No obstante, justo en los años cuarenta cuando el desarrollo de la ciudad comenzó a precipitarse, se propusieron los primeros instrumentos de planeación, cuyo propósito era promover el control y ordenamiento del territorio. El primero de los intentos fue puesto en marcha en el año 1943, en el editorial de la Gaceta Municipal de diciembre de ese mismo año se publicó lo siguiente:

En primer lugar había que terminar con esa urbanización caprichosa y anárquica y para el objeto se está ya construyendo el PLANO REGULADOR DE LA CIUDAD que dará como resultado la transformación del viejo Guadalajara en una ciudad de tipo moderno, con la más perfecta distribución de zonas y planeación de servicios públicos.

El presidente municipal en aquel entonces, Jesús Landeros, junto con el Consejo de Colaboración y los integrantes de la oficina de obras públicas del municipio de Guadalajara (constituidos en Comisión), llamaron al arquitecto Carlos Contreras Pagés, de la Ciudad de México, y le encomendaron la elaboración del plano regulador. El arquitecto, que había recibido recientemente una maestría en planeación en la Universidad de Pennsylvania, se interesó en el proyecto y aceptó de inmediato. Sin embargo, el plano regulador no prosperó (Arroyo, Velázquez & Michel, 1992).

En 1947 el gobernador González Gallo creó la Comisión de Planeación y surgió nuevamente la idea de un plano regulador, pero sobre todo de una planeación integral de todo el estado. En esta ocasión se invitó al arquitecto José Luis Cuevas por recomendación del arquitecto

José Villagrán García. El proyecto no tuvo seguimiento, pero se desconocen las razones. Doce años después, en 1959, se constituyó la Junta General de Planeación y Urbanización, integrada por un grupo de arquitectos locales recién egresados de la Escuela de Arquitectura de Guadalajara, un arquitecto del Tecnológico de Monterrey y dos más de la Universidad Nacional Autónoma de México. Fueron ellos quienes formularon el tercer intento de plano regulador en 1961. Esta vez los estudios se llevaron a término y la propuesta fue presentada, pero nunca logró materializarse como instrumento de ordenamiento urbano (Arroyo, Velázquez & Michel, 1992).

A inicios de los setentas la capital de Jalisco alcanzó funcionalmente la condición de área metropolitana, y en la siguiente década se propusieron dos planes: 1) el Plan General Urbano de la Junta General de Planeación y 2) el Esquema Director de la Comisión de Planeación Urbana Municipal de Guadalajara. Sin embargo, la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) en 1976 dificultó la adaptación e implementación de ambos. A la luz de la nueva ley surgieron otros planes en los años subsecuentes, mismos que sobresalen por dar indicios de un incipiente pensamiento de la planeación en una escala regional, entre ellos el Plan Estatal de Ordenación y Regulación de los Asentamientos Humanos (1978-1983), el Plan Regional Urbano de Guadalajara (1979-1983), y el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara y la Declaratoria de Reservas, Usos y Destinos de sus Áreas y Predios (1980-1983). Igual que los documentos predecesores, ninguno de los últimos cumplió con los objetivos que planteaba ni logró ningún tipo de reconocimiento como instrumento para ordenar el territorio.

En conclusión, la idea de planear el desarrollo urbano del AMG surgió casi a la par con los súbitos crecimientos poblacionales y expansión desordenada de este asentamiento urbano. Tales hechos evidencian que, de la misma manera que en el centro del país, la planeación se estimaba un instrumento necesario y que de ser bien ejecutado podía imponer orden y dirección en la ciudad y en la metrópoli. Desde 1943 hubo múltiples pruebas y ensayos de ordenamiento del territorio que, si bien tuvieron “buenas intenciones”, no lograron materializar sus estrategias o controlar la dispersión (u otros conflictos) de la mancha urbana. Por tanto, tomando como referencia el “fracaso” de planes y programas, algunos afirman que el éxito y/o tangibilidad de la planeación en esta Zona Metropolitana han sido nulos.

2. Instituto Metropolitano de Planeación y Gestión del Desarrollo del AMG

El objetivo que guía esta investigación es el de documentar las expresiones que adopta la práctica de la planeación en la escala local mexicana, de modo tal que, una vez construida la realidad de

esta disciplina (en los casos de estudio), puedan confrontarse las prácticas concretas reales con la idea abstracta del ideal (Modelo Racional) y hacerse una caracterización de la planeación que acontece en las ciudades de América Latina, dotándola de un significado propio, distinto al *planning* estadounidense y europeo.

En este apartado se exponen los principales hallazgos de la estancia en el Instituto Metropolitano de Planeación y Gestión del Desarrollo (IMEPLAN) del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG). Estos fueron los insumos para construir la realidad (práctica concreta) de la planeación en esta Zona Metropolitana. En primer lugar se describe, ya que se considera necesario tener, antes que otra cosa, la perspectiva general de IMEPLAN, el Sistema Integral de Desarrollo Metropolitano del AMG y cada una de sus instancias. Después se subrayan y detallan los elementos inherentes a la práctica de la planeación en el Instituto: su visión metropolitana, su lugar en el sistema, los planificadores, la racionalidad, sus objetivos y resultados.

- **Dirección:** Av. Faro 2350, int. 4-j Colonia Verde Valle, 44550 Guadalajara, Jalisco
- **Teléfono:** (52)33-4445-4808
- **Sitio web:** <http://imeplan.mx/index.php/en>
- **Horarios de atención:** lunes a viernes de 9:00 a 17:00 hrs.



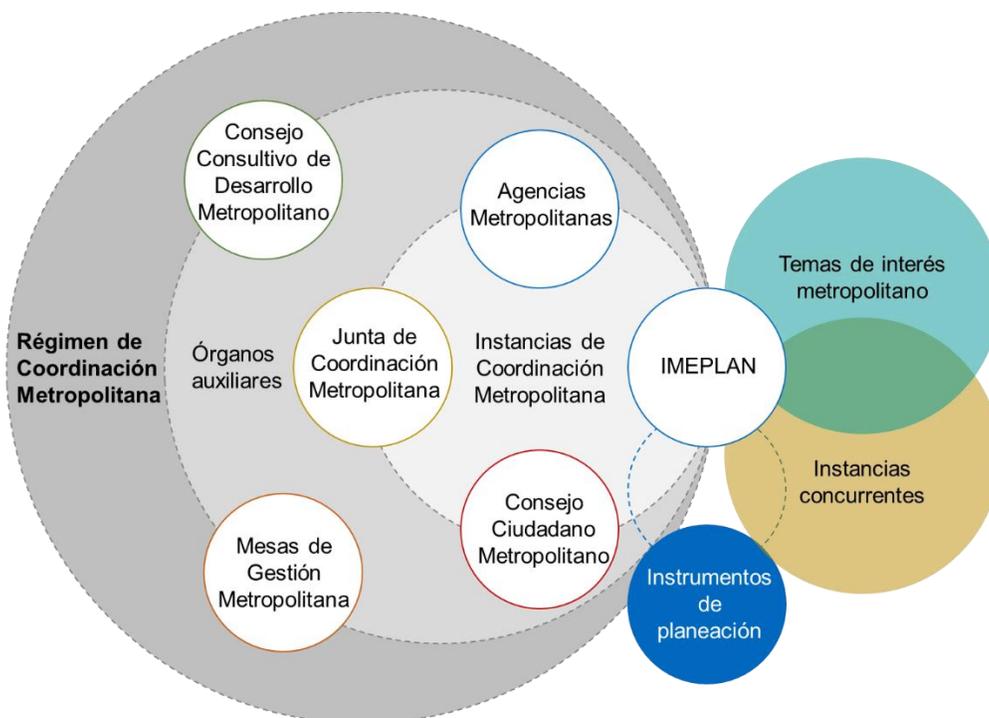
2.1. Sistema Integral de Desarrollo Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara

El Instituto Metropolitano de Planeación y Gestión del Desarrollo (IMEPLAN) es una de las instancias del Sistema Integral de Desarrollo Metropolitano (SIDM) del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG). El SIDM tiene un Régimen de Coordinación Metropolitana formado por cuatro Instancias: 1) la Junta de Coordinación Metropolitana, 2) las Agencias Metropolitanas, 3) el IMEPLAN y, 4) el Consejo Ciudadano Metropolitano; más dos órganos auxiliares: 1) el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano y, 2) las Mesas de Gestión Metropolitana (FIGURA 1).

El Régimen de Coordinación Metropolitana es presidido por la Junta de Coordinación Metropolitana, la cual integran los alcaldes de los municipios del AMG, el Gobernador del Estado de Jalisco, y un representante de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), además del Director del IMEPLAN como Secretario Técnico y el Consejo Ciudadano

Metropolitano como ente social. Cada uno de los procedimientos de gestión del desarrollo metropolitano deberá ser aprobado por la Junta para su ejecución con unanimidad.

FIGURA 1: Sistema Integral de Desarrollo Metropolitano



FUENTE: Elaboración propia a partir de diagrama original en presentación del IMEPLAN.

El Consejo Ciudadano Metropolitano es el órgano consultivo de participación ciudadana del Régimen. Lo integran dos representantes por municipio del AMG de asociaciones vecinales y organizaciones civiles (profesionales y académicas). Es distinto al Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano, que se integra por dependencias de los municipios del AMG y representantes del Gobierno del Estado. El segundo es previsto en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) como único mecanismo de participación, sin embargo, el AMG ya contaba con el primero antes de la publicación de la ley y era considerado “el sello de la coordinación”. Por estas razones el SIDM decide no desaparecer su Consejo Ciudadano y crear expreso el Consejo Consultivo para que lleve a cabo las consultas públicas de instrumentos de planeación.

Las Agencias Metropolitanas son la figura de administración de servicios del AMG, cada una de ellas trata uno de los temas que por su escala y complejidad son considerados urgentes para “la gobernanza de la ciudad”, tal como seguridad, movilidad, gestión del medio ambiente, bosques

urbanos, entre otras (TABLA 2). En cambio, las Mesas Metropolitanas son un espacio donde funcionarios y directivos del AMG se encuentran para plantear problemas comunes y medidas de abordaje con perspectiva metropolitana. Al igual que la Junta, cuentan con un representante de cada municipio según el tema de la mesa, que puede ser desde la gestión del suelo y ordenamiento metropolitano hasta la igualdad sustantiva (TABLA 3).

Tabla 3: Agencias y Mesas Metropolitanas (2019)

Agencias Metropolitanas	Mesas Metropolitanas
Seguridad ciudadana	Medio Ambiente
Recuperación de espacios públicos	Movilidad
Movilidad	Gestión del Suelo y Ordenamiento Metropolitano
Modelo de vivienda DOTS	Construcción y Seguridad Estructural
Gestión del medio ambiente	Protección de Niñas, Niños y Adolescentes
Proyectos estratégicos de inversión para el desarrollo	Igualdad Sustantiva
Sistema Integral de Gestión Metropolitana	Mejora Regulatoria
Atención a emergencias y contingencias	Protección Civil y Bomberos
Bosques urbanos	Interoperabilidad de los Sistemas
Infraestructura para la movilidad	Vivienda

Por último, el IMEPLAN en el SIDM tiene por objeto elaborar y proponer instrumentos de planeación metropolitana, estudios y propuestas, así como mecanismos de coordinación de las Instancias, e intervenir en todas las fases de las políticas de coordinación metropolitana, en el ámbito de sus atribuciones. Los instrumentos y mecanismos que genere estarán sujetos a la autorización de la Junta y, según corresponda, a su posterior análisis.

El Estatuto Orgánico de las Instancias de Coordinación Metropolitana del AMG establece que el IMEPLAN tiene entre sus atribuciones las siguientes:

1. Desarrollar estudios, diagnósticos, y proyectos específicos.
2. Proponer mecanismos de coordinación con los ayuntamientos, dependencias estatales y delegaciones federales correspondientes, para que concurran y participen en el proceso de elaboración, evaluación y seguimiento de dichos planes y programas.
3. Mantener comunicación permanente con las dependencias municipales, estatales y delegaciones federales correspondientes, a través del Consejo Consultivo, para garantizar la representación técnica de los tres ámbitos de gobierno relacionados con las materias metropolitanas.
4. Reportar a la Junta resultados, recomendaciones y propuestas de acciones, así como medidas de prevención, corrección, cambio y mitigación.
5. Formular los demás planes, programas y estudios técnicos que determine la Junta.

6. Formular e implementar los mecanismos de coordinación metropolitana.
7. Establecer los sistemas de evaluación y monitoreo de los diversos instrumentos de planeación aprobados por la Junta.
8. Dar seguimiento a los acuerdos de la Junta.

Por otro lado, el Código Urbano para el Estado de Jalisco establece que:

El Instituto Metropolitano de Planeación es el organismo público descentralizado intermunicipal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y autonomía técnica en el ejercicio de sus atribuciones, que tiene por objeto coordinar la planeación del área o región metropolitana correspondiente. La organización, funcionamiento y atribuciones del Instituto son los establecidos en la ley estatal en materia de coordinación metropolitana y demás instrumentos jurídicos aplicables de conformidad con la misma.

Finalmente, la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco decreta que el IMEPLAN debe:

1. Elaborar y proponer a la Junta de Coordinación Metropolitana, para su consideración, autorización y posterior envío a los ayuntamientos para su aprobación:
 - El plan de ordenamiento territorial metropolitano.
 - El programa de desarrollo metropolitano y los proyectos específicos derivados del mismo.
 - El mapa de riesgo metropolitano.
 - El programa anual de inversión.
 - Los demás instrumentos de planeación y programación derivados de las áreas sujetas a coordinación metropolitana, en los términos del convenio respectivo; y los demás instrumentos de planeación metropolitana a que se refieran el Código Urbano para el Estado de Jalisco y otras leyes aplicables.
2. Evaluar los instrumentos de planeación metropolitana señalados en la fracción anterior.
3. Elaborar los documentos técnicos encomendados por la Junta, en las áreas sujetas a coordinación metropolitana.
4. Ejecutar los acuerdos y resoluciones de la Junta, en el ámbito de su competencia; y las demás que le concedan los municipios a través del convenio de coordinación y el estatuto orgánico correspondientes.
5. El Instituto debe coordinarse con las dependencias y entidades estatales correspondientes en el desahogo de los asuntos de su competencia.

2.2. ¿Planeación metropolitana?

En el año 2014 se creó el Instituto Metropolitano de Planeación (IMEPLAN) del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) como un organismo público descentralizado intermunicipal, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones. Como objetivo tiene, según el Estatuto Orgánico de las Instancias de Coordinación Metropolitana del AMG (2014), elaborar y proponer instrumentos de planeación metropolitana, estudios y propuestas, así como mecanismos de coordinación de las Instancias, e intervenir en todas las fases de las políticas de coordinación metropolitana, en el ámbito de sus atribuciones. No obstante, uno de los planificadores relata que en sus primeros años las actividades del IMEPLAN eran más semejantes a las de un laboratorio de investigación que a las de un Instituto de esta naturaleza: “el Instituto era pequeño, no éramos más de 20 personas (...) teníamos que hacer los instrumentos de planeación, pero no se había hecho ninguno” (Planificador 4P/2).

Un año después (2015) las administraciones de los municipios del AMG pasan, casi en su totalidad, de ser gobernadas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) al Partido Movimiento Ciudadano. En el caso de Guadalajara asume la alcaldía el candidato del segundo partido el Mtro. Enrique Alfaro Ramírez, quien había presidido la Primera Comisión de Asuntos Metropolitanos como diputado local en la LVIII Legislatura del Congreso de Jalisco y trabajado en la Ley de Coordinación Metropolitana (2011) así como en el Código Urbano para el Estado de Jalisco (2008). Con Alfaro en la alcaldía se propone que en IMEPLAN se efectúen dos cambios fundamentales: 1) que además de planeación se incorpore la gestión metropolitana a sus atribuciones y; 2) que se le otorgue un perfil más alto. Tales cambios significaron también una reorganización de la estructura interna, en la que las cinco unidades originales (de información, de evaluación, administrativa, jurídica y de planeación) se conjuntaron en una sola gran unidad que cumplía con todas las tareas.

La Ley de Coordinación Metropolitana para el Estado de Jalisco se reformó en el año 2017, en el cual también llegó el actual Director General de IMEPLAN, el Dr. Mario Ramón Silva Rodríguez. Estos dos sucesos cambian la estructura nuevamente, teniendo como resultado la división de funciones entre una Dirección de Planeación Metropolitana y una Dirección de Gestión del Desarrollo Metropolitano, contando cada una con gerencias en temas especializados, configuración que se mantiene hasta el día de hoy.

Analizando el desarrollo del IMEPLAN a través de los años, se hace evidente que su proceso de creación responde a una lógica particular y distinta a la de los Institutos Municipales de Planeación (IMP), ya que la visión metropolitana ha sido parte fundamental en la conceptualización de la planeación. Prueba de ello es que para el año 2018 ninguno de los municipios pertenecientes a esta zona conurbada contaba con un IMP⁴. La visión metropolitana dictaba el quehacer del Instituto desde que sus atribuciones se acotaban exclusivamente al ordenamiento territorial, es decir, el IMEPLAN no hacía ni hace planeación, sino planeación metropolitana. Sin embargo, como se menciona en los párrafos anteriores, cuando esta actividad era su única función, irónicamente, no se formuló ningún instrumento de planeación o regulación del suelo. Fue hasta que incorporaron la gestión (no como atribución, pero si como actividad) que surgieron tres de los cuatro instrumentos de planeación metropolitana que debe hacer el IMEPLAN: el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano (POTMet) publicado en junio 2016, el Programa de Desarrollo Metropolitano (PDM) publicado en octubre 2016, y el Sistema de Información y Gestión Metropolitana (SIGmetro), además de las Mesas Metropolitanas. Cabe mencionar que estos documentos y mecanismos se idearon cuando el Instituto contaba con una sola dirección (Dirección de Planeación) misma que aún hoy funciona con una parte de su personal original y al mando del mismo director.

Según el razonamiento con el que el AMG y el IMEPLAN entienden la planeación, surgen algunas interrogantes, entre ellas ¿qué significa exactamente planeación metropolitana? y ¿cómo puede llevarse a cabo? Al respecto uno de los planificadores comenta:

El debate que tenemos es que el nivel metropolitano no existe, es un nivel de concurrencia, no es un nivel de gobierno. Entonces creo que esa es la tensión fundamental ¿cómo generas planificación regional, o en este caso metropolitana, sí no está considerado un nivel subestatal? Tienes que desarrollar un mecanismo de papá y mamá, sean gobierno del estado y los municipios, sino no, eso no funciona.
(Planificador 6P/1)

La planeación metropolitana es, según dan a entender los planificadores de IMEPLAN, la gestión de políticas públicas que ayuden a alcanzar metas de desarrollo metropolitano (incluyendo el ordenamiento territorial). Entonces, la planeación metropolitana, como la concibe el Sistema Integral de Desarrollo Metropolitano y el mismo Instituto, implica un fuerte trabajo de

⁴ En 2018 se tiene conocimiento de solo tres municipios con un IMP en el estado de Jalisco: Implan Tepatitlán de Morelos, Implan Lagos de Moreno e Implan Ocotlán.

coordinación entre instancias metropolitanas y municipales. En otras palabras, es indispensable la participación ecuánime del gobierno estatal y los municipios para la construcción de acuerdos, y en este caso particular, tener un organismo como IMEPLAN que facilite la comunicación entre ambas escalas. Por tanto, el Instituto debe tener fuerza constitucional y existir presupuestal y administrativamente.

En síntesis, la base del funcionamiento del IMEPLAN es la construcción de la planeación metropolitana y a partir de eso todas las tareas que se ligen o se deriven. Al mismo tiempo la planeación metropolitana es la meta, pero hacerla posible implica muchos otros temas que están en el ámbito de la coordinación.

2.3. No son una autoridad reguladora del suelo, sino un ente técnico

López y Castaños (2014) dicen que en México no hay un ámbito académico que se dedique o haya dedicado al estudio de los Institutos de Planeación, por ende, el quehacer de estos organismos suele construirse según lo que estos mismos, tal cual, hacen o no hacen. Los máximos referentes que se tienen al respecto son el IMPLAN Guanajuato, primero en el país, o Institutos “exitosos” como el IMPLAN de Aguascalientes. Partiendo de tales modelos las actividades que pueden venir a la mente como propias de tales dependencias son el diseño urbano, el ordenamiento territorial, la formulación de planes o programas de desarrollo, la creación de mapas, el control de los usos de suelo, entre otras.

Hacer un listado de las tareas que corresponden a un organismo de esta clase se dificulta aún más cuando su escala de acción no es municipal sino metropolitana, sobre todo porque constitucionalmente la gestión del suelo, el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano son atribuciones del municipio. En el primer caso de estudio, el Instituto Metropolitano de Planeación y Gestión del Desarrollo (IMEPLAN) del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), los planificadores consideran que sus labores difieren ampliamente del funcionamiento habitual de un Instituto Municipal de Planeación (IMP), manifestando que ellos no son una autoridad reguladora del suelo, sino un ente técnico que establece instrumentos para la gestión y que busca acompañar a los municipios en ese proceso.

Pero en ambos casos, tanto en la planeación como en la infraestructura, los municipios mantienen el control del suelo urbano, el control de los usos de suelo, el control de las licencias. La diferencia es que están obligados ahora a incorporar los criterios metropolitanos en sus decisiones. (Planificador 6P/1)

Si el IMEPLAN no regula el suelo del AMG ¿cuál es su función? Según su propia perspectiva se encargan de formular instrumentos de planeación y gestión metropolitana, con todos los ejercicios y etapas técnicas que tales supongan. Con este cometido el IMEPLAN se organiza en dos unidades y dos direcciones: Unidad Jurídica y Unidad Administrativa, Dirección de Planeación Metropolitana y Dirección de Gestión del Desarrollo Metropolitano. Mientras las unidades son responsables de los procedimientos propios de la administración de cualquier dependencia, las direcciones se dedican a actividades “de planeación”.

Las instalaciones del IMEPLAN se hayan en un edificio con “espacios exclusivos para empresas con proyectos de innovación”⁵. Los planificadores están espacialmente divididos en dos plantas del conjunto, en el sexto piso se aglomeran la Dirección General, la Dirección de Gestión del Desarrollo Metropolitano, la Unidad Administrativa, la Unidad Jurídica y la Coordinación de Comunicación Metropolitana; mientras que en el cuarto piso se ubica únicamente la Dirección de Planeación Metropolitana.

La Dirección de Gestión del Desarrollo Metropolitano, como su nombre y directora lo dicen, tiene por propósito “gestionar temas metropolitanos”, los cuáles canaliza entre sus tres gerencias “técnicas”:

1. Gerencia Técnica de Sustentabilidad y Cambio Climático: identifica cómo los efectos del cambio climático tienen repercusiones en el Área Metropolitana y gestiona políticas para mitigarlos o remediarlos.
2. Gerencia Técnica de Cooperación Internacional: identifica las necesidades u oportunidades que hay en el IMEPLAN y en los municipios, y busca actores externos (nacionales e internacionales de todo tipo) para formar lazos de cooperación que fortalezcan sus capacidades. Buscan principalmente capacitaciones técnicas y convocatorias para acceso a recursos.
3. Gerencia Técnica de Banco de Proyectos: desarrolla la operación de proyectos metropolitanos y la Metodología de Evaluación de Impacto Metropolitano.

Por otro lado, a cargo de esta dirección (dividido igualmente por gerencias) se atienden las Mesas Metropolitanas de Medio Ambiente; Sistema Integral de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes; Igualdad Sustantiva y; Mejora Regulatoria. Como ya se explicó, las Mesas

⁵ <https://www.mindmexico.com/>

Metropolitanas son un espacio donde funcionarios y directivos del AMG se encuentran para plantear problemas comunes y medidas de abordaje con perspectiva metropolitana. La participación del IMEPLAN en las mesas se da como asesor técnico: convoca a las sesiones, apoya a los municipios en tareas técnicas y da seguimiento a las propuestas. Es importante puntualizar que en este mecanismo de planeación el IMEPLAN tiene voz, pero no voto.

El modo en que se relaciona el trabajo de las Mesas Metropolitanas con el Instituto, en este caso con la Dirección de Gestión del Desarrollo Metropolitano, es a través de los problemas identificados en las sesiones. Un ejemplo de esto es el actual Inventario de Gases de Efecto Invernadero que está produciendo un grupo de trabajo de la Mesa de Medio Ambiente. La lógica del proceso sería, a grandes rasgos, la que sigue:

- a) En una sesión de la Mesa de Medio Ambiente el representante de uno de los municipios comunica que tiene un problema de emisiones en su alcaldía y que para resolverlo cree que sería útil hacer una investigación sobre las principales fuentes emisoras en el AMG.
- b) La mesa discute la viabilidad de la propuesta, se vota y de ser aprobada se acuerda formar un grupo de trabajo para hacer la investigación.
- c) Los municipios que lo deseen pueden unirse al grupo de trabajo, mismo que deberá contar (obligatoriamente) con un asesor técnico del IMEPLAN.
- d) Una vez formado el grupo se determina un programa de trabajo, las sesiones y resultados que se pretenden obtener, en este ejemplo un Inventario de Gases de Efecto Invernadero.
- e) Una vez terminado el producto se presenta ante la Mesa de Medio Ambiente para su análisis y aprobación.

La Gerencia Técnica de Banco de Proyectos funciona de otra manera. Cuando un municipio desea llevar a cabo un proyecto, de infraestructura, por ejemplo, y quiere financiarlo con el Fondo Metropolitano, debe redactar un documento con las especificaciones correspondientes. Una vez terminado se envía a la Gerencia Técnica de Banco de Proyectos para una valoración basada en la Metodología de Evaluación de Impacto Metropolitano (hecha por IMEPLAN). Si la valoración es positiva, es decir, si se juzga que el proyecto tiene “impacto metropolitano”, el municipio puede acceder a los recursos del Fondo Metropolitano. En caso contrario, si según la Metodología el

proyecto no tiene “impacto metropolitano” se niega el acceso a los recursos y el municipio se verá forzado a buscar otro tipo de financiamiento (el nombre del trámite es Dictamen de Impacto Metropolitano).

Por otro lado, la Dirección de Planeación Metropolitana tiene como tarea base la elaboración de cuatro instrumentos de planeación: el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano (POTMet), el Programa de Desarrollo Metropolitano (PDM), el Sistema de Información y Gestión Metropolitana (SIGmetro), y el Atlas de Riesgos Metropolitano. A partir de estos cuatro se derivan programas sectoriales. Cabe mencionar que, a partir del año 2018, con la extinción del Instituto de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco, el IMEPLAN además de hacer planeación territorial ahora hace también planeación del transporte. Para producir cada uno de los documentos referidos, y dar atención a sus más recientes atribuciones, la Dirección organiza su trabajo según el tema en tres gerencias:

1. Gerencia Técnica de Gestión Integral del Riesgo: su tarea principal es la formulación del Atlas de Riesgos Metropolitano.
2. Gerencia Técnica de Movilidad: su tarea principal es la elaboración de programas sectoriales de movilidad.
3. Gerencia Técnica de Ordenamiento Territorial y Gestión del Suelo: encargada de elaborar el POTMet y PDM, además de otros programas sectoriales.

Así como la Dirección de Gestión del Desarrollo Metropolitano, la Dirección de Planeación Metropolitana es el asesor técnico de las siguientes Mesas Metropolitanas: Movilidad; Gestión del Suelo y Ordenamiento Metropolitano; Construcción y Seguridad Estructural; Protección Civil y Bomberos; Interoperabilidad de los Sistemas y; Vivienda. En este caso la interacción con las mesas es diferente. Por ejemplo, la Mesa Gestión del Suelo y Ordenamiento Metropolitano da seguimiento puntual a los instrumentos de planeación publicados por cada uno de los municipios y hacen un monitoreo de las licencias y permisos emitidos en materia de desarrollo urbano (licencias de construcción, licencias de urbanización, etc.), o la Mesa de Movilidad hace estudios específicos sobre paraderos de taxis, cobertura de transporte público, emiten normas técnicas, etc.

En cuanto a la división de labores y/o trabajos en conjunto, las tareas del Instituto se distribuyen por temas entre ambas direcciones, mientras que los trabajos coordinados no son del todo comunes por la clara división de tareas que marca el Estatuto Orgánico de las Instancias de

Coordinación Metropolitana. Empero, la observación durante el trabajo de campo expuso que la separación de las direcciones, que en estricto sentido es consecuencia de cuestiones reglamentarias, ha supuesto también diferencias sustanciales en el discernimiento de la planeación y la opinión sobre quien es, y no es, un planificador técnico.

El haber pasado unos días en las instalaciones del IMEPLAN, en su cotidianeidad, permitió identificar una serie de particularidades sobre las rutinas diarias de los planificadores. En primer lugar, las actividades del Instituto se segmentan no solo por la naturaleza de cada tarea (gestión o planeación), sino que la separación espacial juega un papel fundamental en la operatividad. En otras palabras, se identificó una dinámica distinta entre el sexto y el cuarto piso. El sexto conjunta las actividades puramente de gestión, se encuentra el personal administrativo y la Dirección de Gestión del Desarrollo Metropolitana, además de la Dirección General, aproximadamente 25 personas. Es el espacio con más comunicación al exterior, tanto con dependencias gubernamentales y actores de la iniciativa privada, como con el público en general. Asociado con esto se tiene que el personal se considera más gestor que técnico, o sí son técnicos, dicen tener también una visión de gestión metropolitana. El mismo espacio se distingue por ser más ordenado, tener mejor iluminación y mejor accesibilidad. Da la impresión de ser una oficina especializada y no una dependencia gubernamental, apeándose al discurso de innovación del edificio en que se localiza (MIND México, Innovación y Diseño). En contraste, el cuarto piso se enfoca en la labor de la planeación, todo el personal pertenece a la Dirección de Planeación Metropolitana, alrededor de 30 personas. Es un espacio donde la dinámica parece ser un tanto más rigurosa, con un ritmo más acelerado y demandante. Aunque se asemeja al sexto piso en dimensiones y diseño en general, tiene menos luz natural, es menos visible y accesible para el público en general; el personal se encuentra más hacinado; se observa un tanto más desordenado con documentos de trabajo en todas partes, con un *plotter* para impresión de planos, libros, periódicos oficiales, muros de cristal rayados como pintarrón, una sala de juntas para talleres y reuniones de trabajo, etc. El personal, dice el director, tiene un perfil altamente técnico, y los planificadores mismos se consideran a sí mismos técnicos.

Aunado a lo anterior, más de uno de los planificadores aseguró que tal separación de tareas garantiza que el ejercicio de la planeación sea 100% técnico. Creen negativo que el enfoque político supere al enfoque técnico en el Instituto: “lo técnico pierde un peso o una fuerza ante lo político, porque está totalmente desvinculado, y yo creo que eso si es un error” (Planificador 6P/1); o que

involucrarse demasiado en la gestión implica entrar en un ambiente que no hace sino debilitar su capacidad técnica: “eso nos mete mucho en la gestión, la gestión urbana, y eso es muy absorbente, tiene muchos pleitos y entonces nos va a quitar capacidad técnica” (Planificador 4P/2).

Sin embargo, examinando con atención el camino que sigue cada uno de los productos del Instituto, puede decirse que tal disociación es más débil de lo que parece, puesto que sea cual sea el producto que va a salir, habrá pasado necesariamente por la Dirección de Planeación. Esto es obvio en el caso de instrumentos como el POTMet, pero los instrumentos de gestión del desarrollo metropolitano también son sometidos a una aprobación técnica. A saber, los municipios entregan para evaluación sus proyectos con el objetivo de recibir recursos del Fondo Metropolitano, tarea que corresponde en el Instituto al Banco de Proyectos en la Dirección de Gestión del Desarrollo Metropolitano, empero, la Metodología de Evaluación de Impacto Metropolitano fue elaborada por el equipo de planeación. Cuando la tarea de gestión proviene de alguna de las Mesas Metropolitanas puede suceder lo mismo, ya que en caso de que una mesa requiera un producto, como una norma técnica, indicadores, diagnósticos, análisis cartográfico, etc., el procedimiento tendrá lugar en el cuarto piso. Esto no significa que la Dirección de Gestión del Desarrollo Metropolitano es menos importante, sino que su encomienda central es otra. El personal en el sexto piso, como se ha indicado anteriormente, es el vínculo del Instituto con el exterior, no solo con actores ajenos a la dependencia, sino también con la Junta de Coordinación Metropolitana (*button-up*) como con los municipios (*top-down*). Es más, la Dirección de Planeación Metropolitana evita este tipo de comunicación de modo que pueda mantener su capacidad técnica.

Si se quiere delimitar cuál es la rutina diaria de los planificadores de IMEPLAN, más allá de los instrumentos de planeación y gestión metropolitana, hoy en día algo que consume una parte importante de su tiempo son otro tipo de actividades técnicas, como la asesoría a municipios para la elaboración de programas de desarrollo urbano, la preparación de información estadística o cartográfica para otras dependencias, el monitoreo de instrumentos de planeación municipales, las peticiones de las Mesas Metropolitanas, etc. Pese a que algunos planificadores expresaron su displicencia hacia estos deberes coyunturales, admiten que en muchas ocasiones no pueden evitarse.

Entonces las cosas que suelen ser aisladas, normalmente nosotros no estamos ahí. O que son cosas temporales, yo diría de corta vida, coyunturales, normalmente ahí nosotros tratamos de no meternos,

pero sí, por ejemplo, ellos necesitaran un apoyo, seguramente vamos a terminar haciéndolo nosotros.

(Planificador 4P/2)

Entre los motivos por los que las actividades aisladas son poco apreciadas por los planificadores, especialmente el apoyo a municipios con instrumentos de planeación, está la cantidad de personal del Instituto. Aun cuando puede percibirse como una dependencia con un número importante de trabajadores, la planeación de cada uno de los nueve municipios del AMG sobre pasa sus capacidades. Adicionalmente los planificadores estiman que los distrae de sus verdaderas atribuciones, les quita tiempo y los envuelve en una dinámica en la que prefieren no estar involucrados.

En ocasiones los mismos municipios nos piden, un presidente municipal pide, por ejemplo, ayuda con la elaboración del Atlas de Riesgos porque no tiene gente capacitada, entonces ahí entra la gente de IMEPLAN. No hacemos un instrumento completo, porque es demasiado, digamos que no tenemos toda esa capacidad, o sea nos exigiría perder gente que está ocupada en otras cosas que se necesitan trabajar a nivel metropolitano. Nos pasó que íbamos a apoyar con dos atlas de riesgos donde terminamos haciéndoles todo y ya el municipio no quería ni mover un dedo. Entonces no, nosotros lo que hacemos es cooperación... Es su proceso, nosotros participamos, les pasamos insumos, les hacemos recomendaciones, pero sigue siendo su responsabilidad. (Planificador 4P/2)

Hay otra actividad peculiar que se lleva a cabo en el Instituto que no es tan obvia: hacer planificadores. Se alude tal hecho en este trabajo porque el IMEPLAN además de realizar tareas de planeación y gestión metropolitana, invierte tiempo y recursos en la capacitación de sus empleados, especialmente aquellos más jóvenes o de más reciente ingreso: “lo que normalmente se va tratando es de generar cuadros aquí mismo, entonces normalmente cuando se va alguien ya hay otra persona dentro que lo puede suplir” (Planificador 4P/2). Se busca que haya variedad de perfiles, que el equipo en la Dirección de Planeación Metropolitana sea lo más interdisciplinario posible, pero también se necesitan perfiles muy técnicos para cumplir apropiadamente con el trabajo: “se necesita un alto nivel de manejo de, por ejemplo, sistemas de información, ese es uno de los fuertes aquí, toda la parte técnica y normativa, también eso es importante, así como la formación específica dependiendo el área” (Planificador 4P/2). Otro aspecto de esta capacitación es que IMEPLAN no solo está creando planificadores, en el amplio sentido de la palabra, sino planificadores metropolitanos, planificadores que van a entender la planeación como la entiende IMEPLAN.

2.4. Los planificadores técnicos y los planificadores gestores

Si las tareas de los Institutos de Planeación son difíciles de identificar y enlistar, mucho más lo es el rol o papel que cumplen en el gobierno local. La verdad es que ningún documento estipula con exactitud las funciones que deben cumplir, no hay una escala, no hay un punto de comparación, no hay referencias claras del papel que deben representar. El rol de los Institutos se establece según el papel que cumplen en otras ciudades y según las necesidades del entorno local, el tipo de dependencia requerida: un Organismo Público Descentralizado (OPD) o Paramunicipal, un equipo que haga solo planeación territorial o con funciones diversificadas, con un director/coordinador general electo por un consejo o por el alcalde, por mencionar algunas variables en juego. Lo único que parece ser consistente en los Institutos del país es que su rol es distinto según el actor que lo explica: el planificador tiene su versión, el gobierno local en ocasiones tiene otra, los demás organismos o “lo entienden” o no tienen idea de qué es o para qué sirve, y la ciudadanía, con excepción de algunos grupos muy específicos, ni siquiera es consciente de su existencia.

El IMEPLAN del Área Metropolitana de Guadalajara tiene, sin duda, un papel confuso para las dependencias estatales y municipales, para actores privados, para el ciudadano común. La desorientación se debe en gran parte a su carácter metropolitano, como dice su director general:

Las secretarías del gabinete estatal no, algunas con las que tenemos mucha interacción entienden nuestro rol, pero hay otras que no entienden. Somos un unicornio raro: somos un OPD, pero no un OPD estatal, pero ¿cómo pueden ser intermunicipales si el municipio no les da dinero? Su financiamiento es estatal, pero ¿por qué su junta de gobierno solamente la pueden presidir los municipios? Entonces no es tan sencillo el rol.

Sin embargo, la explicación que da el Estatuto Orgánico de las Instancias de Coordinación Metropolitana del AMG (2014) es muy similar a lo que dice el IMEPLAN (los planificadores en conjunto) sobre sí mismo. Según ambas perspectivas el IMEPLAN es, primeramente, el ente técnico y normativo del Sistema Integral de Coordinación Metropolitana:

Pero nosotros no somos una autoridad reguladora del suelo, somos un ente técnico que establece instrumentos para la gestión y buscamos acompañar a los municipios en ese proceso, ahora con nuevos dientes, pero digamos que el equilibrio se produce de esa manera. (Planificador 6P/1)

Ahora, las mesas por sí solas no funcionan si tú no tienes un ente técnico que le dé seguimiento a los acuerdos, que establezca los indicadores, que se encargue de todo el tema técnico, que diseñe el software, que haga el SIG, etc. (Planificador 6P/1)

El IMEPLAN es, en el esquema del sistema de gobernanza metropolitana, el IMEPLAN es el secretariado técnico. Entonces el IMEPLAN siempre acompaña en las mesas, siempre acompaña en los grupos, está ahí para apoyar a los municipios. (Planificador 6P/2)

IMEPLAN se vuelve el ente normativo de las agencias, y las agencias solamente pueden administrar servicios públicos, de hecho, el cargo de quien encabeza una agencia es Administrador o Administradora General, no puede ser director, no puede manejar ni procesar datos, me los puede facilitar a mí, pero no puede tomar decisiones por sí solo. (Planificador 6P/1)

En entrevistas con los planificadores, a pesar de que la mayoría coincide con la visión 100% técnica del IMEPLAN, considerando que ese es el “deber ser” de la planeación (ver apartado anterior), al describir su rutina diaria fue interesante la mención de algunos papeles adicionales que el Instituto cumple con otras dependencias y los municipios, tal como: asesor para la elaboración de planes y programas de desarrollo urbano; filtro de valoración de los proyectos de impacto metropolitano; guardián del cumplimiento del POTMet en el AMG; acompañamiento constante de la Junta de Coordinación Metropolitana, las Mesas y Agencias Metropolitanas y; en el caso de la Dirección General, incluso se estima que juega un rol político o diplomático.

El perfil de nosotros es 100% técnico, pero el rol de la Dirección General si es un rol diplomático, no es de diplomacia internacional, pero si está interactuando con gobierno municipal, estatal y federal. (Planificador 6P/1)

Nosotros ni administramos el dinero, ni les damos el dinero, simple y sencillamente somos un filtro de valoración, que no es cosa menor, para decir esta obra si, está dentro del instrumento de planeación metropolitana, entonces si ayuda a que las metas del POTMet se cumplan, o por el contrario no, esta es una obra de impacto municipal, no significa que este mal, sino que simple y sencillamente no le abona a la estructura metropolitana y tiene que ser financiada con otro recurso que no sea metropolitano. (Planificador 6P/1)

Pero el IMEPLAN tiene atribuciones técnicas. El Consejo Ciudadano Metropolitano no tiene atribuciones técnicas, es una instancia de participación. El IMEPLAN si tiene atribuciones para hacer planeación y para hacer acompañamiento técnico. (Planificador 6P/2)

Una parte que también es importante es toda la revisión de los instrumentos de planeación municipales. Entonces digamos que nosotros somos como los guardianes de que se aplique el ordenamiento metropolitano. Lo que hacemos es que cuando sale un instrumento a consulta nosotros lo monitoreamos y sobre eso hacemos observaciones. (Planificador 4P/2)

Nosotros cada mes hacemos un corte de información con los municipios, cada bimestre, dependiendo del tema, y les pedimos, por ejemplo, las licencias emitidas, los permisos emitidos... Entonces eso se

va subiendo al sistema, al SIGmetro, y nosotros podemos ver, y no nomás nosotros, cualquier ciudadano se puede meter al SIGmetro y ver que municipios han estado funcionando o entregando licencias fuera de los polígonos de la centralidad del POTMet. (Planificador 6P/1)

Lo anterior habla del rol que IMEPLAN, como Instituto, cumple en el sistema político en que se inserta, el cual da la impresión de ser un rol dinámico y alternable según la tarea y el actor con que se esté relacionando. Empero, también es relevante revisar el papel que el planificador, como individuo, cree desempeñar. Como se dijo en el apartado anterior, el personal del Instituto se divide en dos plantas distintas de una misma edificación, el cuarto y el sexto piso. Tal separación espacial hace distinta, además de sus tareas, la concepción que los planificadores tienen de su lugar en el proceso de planeación metropolitana: primero, todo producto del IMEPLAN pasó, en algún momento u otro, por la Dirección de Planeación Metropolitana (cuarto piso), porque es en ese espacio que se realizan los “procesos técnicos” y donde se concentra el personal “100% técnico”; segundo, la Dirección de Gestión del Desarrollo Metropolitano “gestiona temas metropolitanos”, es el enlace entre los procesos técnicos y el Sistema Integral de Desarrollo Metropolitano, los municipios, actores externos, etc., en el caso que esta dirección necesite un “insumo técnico” (indicadores, diagnósticos, cartografía, etc.) no lo genera, sino que lo solicita al equipo de planeación. El descubrimiento de estos dos entendimientos y prácticas distintos, llevó a categorizar a los actores del Instituto de la siguiente manera:

- a) Planificadores técnicos: en IMEPLAN hay planificadores que se dedican a labores técnicas y de escritorio, al análisis y el cálculo, a la recopilación y el procesamiento de información. Ellos se aglomeran en la Dirección de Planeación Metropolitana (cuarto piso) y son profesionales del campo de la construcción (arquitectura, ingenierías), geociencias (geología, geografía), ciencias sociales (economía), etc.
- b) Planificadores gestores: se observaron también planificadores que, explícitamente manifestaron, no se consideran técnicos porque no realizan ningún tipo de cálculo o actividades como el manejo de sistemas de información geográfica o estadística. Ellos se concentran en la Dirección de Gestión del Desarrollo Metropolitano (sexto piso) y son profesionales de disciplinas como el urbanismo, las ciencias políticas, licenciatura en relaciones internacionales, gestión pública, etc.

El área del cuarto piso es un área más de planeación, yo pensaría que hay gente más técnica allá. Aquí yo diría que, sí hay técnicos, pero siempre con una visión de gestión. Aquí no se puede ser nada más técnico. (Planificador 6P/2)

Cooperación Internacional su dinámica está relacionada con las convocatorias a las que vayamos o aplicando o las que se vayan concretando. Entonces, sus habilidades son, o su enfoque es más de gestión y seguimiento ¿en dónde vamos? ¿en qué etapa de la convocatoria vamos? ¿ya se aprobó? Bueno ¿qué es lo que sigue? Tenemos que vincular ahora con las áreas técnicas, ceder ya la operación al área técnica y Cooperación Internacional estar pendiente de que la agenda se esté cumpliendo. Es decir, ser la contraparte con, o ser el vínculo entre el área técnica y las contrapartes internacionales. (Planificador 6P/2)

En el área de Banco de Proyectos hay una relación muy importante porque la Metodología de Impacto Metropolitano está validada por las diferentes instancias técnicas, está validada por la Gerencia Técnica de Sustentabilidad, la Gerencia Técnica de Movilidad, la Gerencia de Ordenamiento del Territorio, etc. (Planificador 6P/2)

Pero en la práctica ésta es como la dirección técnica del Instituto. Si hay que emitir un concepto sale de aquí, si hay que evaluar algo sale de aquí, las propuestas de ley se trabajan aquí con el jurídico, las propuestas de normas también se trabajan aquí con el jurídico... (Planificador 4P/2)

Algunas cosas se comparten, pero son las menos, porque ellos no hacen tareas técnicas y además porque hay muchas cosas que ya están hechas en la Dirección de Planeación. Por ejemplo, con el Banco de Proyectos, nos dicen y nosotros ya les pasamos la información, lo que no está sí se puede generar se genera aquí, y a partir de eso vamos monitoreando con ellos. Fundamentalmente así trabajamos los proyectos, la verdad es que son pocos los proyectos en que estamos trabajando en conjunto, porque están muy divididas las tareas. (Planificador 4P/2)

También hay un área técnica para la planeación, ahora sí que, para los planes parciales, de todas las delimitaciones de usos de suelo, para acompañar a los municipios en sus programas de ordenamiento territorial y ecológico. (Planificador 6P/3)

Mi formación sí, sí es distinto el perfil. Yo tengo un perfil muy distinto a ellos, pero, es que el cargo de la Dirección General es un cargo que definen los presidentes, es político y mi cargo es más técnico. (Planificador 4P/2)

Esta separación de actividades y planificadores revela también que el entendimiento sobre la planeación en el IMEPLAN es más cercano a las concepciones tradicionales de lo que ellos mismos admiten o se percatan, pero al mismo tiempo, las circunstancias en que se ve inmersa la institución obligan a algunos de ellos a tomar un rol que los aleja del “deber ser” de la disciplina.

Efectivamente retoman ideas de otros paradigmas, sobre todo la planeación participativa, pero se aferran a los fundamentos del Modelo Racional: procesos técnicos y racionales hechos por actores racionales, planificadores con perfiles especializados, planeación a largo plazo, etc. Pero, la independencia que supone ser un planificador, independencia que les permita distanciarse de distracciones políticas y otras debilidades humanas, es parte de los valores del IMEPLAN pero no se refleja (como ellos quisieran) en sus procesos. Muestra de esta independencia “truncada” es el curso que toman los productos de la planeación, antes de llegar al IMEPLAN y al salir de él, porque se ven inmersos en un proceso que es del todo político: las peticiones de los municipios, los acuerdos metropolitanos en la Junta de Coordinación, las sesiones de Mesas Metropolitanas y grupos de trabajo, etc. Incluso los planificadores reconocieron en las entrevistas que no pueden escapar de los vaivenes políticos y que estos van marcando sus prioridades y rutinas, lo deseen ellos o no. En pocas palabras, el IMEPLAN no tendría objeto ni la capacidad para gestionar la metrópoli de no ser por la participación del gobierno municipal y estatal.

Conclusión

En este capítulo se presentó la etapa inicial del análisis del primero de los casos empíricos, el Instituto Metropolitano de Planeación y Gestión del Desarrollo (IMEPLAN) del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG). Siguiendo los procedimientos y técnicas de los estudios que se engloban en el paradigma del *Practice Movement*, se hizo una investigación documental sobre el entorno urbano del IMEPLAN, a la que prosiguió una estancia de cinco días en las instalaciones del Instituto. Durante la etapa documental se reconoció la longevidad del pensamiento metropolitano en la región, tanto en el propio funcionamiento de la urbe como en los incipientes ejercicios de planeación. Mientras que en el trabajo de campo, el principal hallazgo fue descubrir que la base del quehacer del IMEPLAN es, aun hoy, la visión metropolitana.

La investigación documental reveló que el AMG es resultado de la explosión urbana de la ciudad de Guadalajara durante el siglo XX, misma que se aceleró considerablemente a partir de la década de los cuarentas. Tal explosión urbana, que haya explicación en la alta atraktividad migratoria de la capital tapatía, se manifestó en la expansión y dispersión del espacio construido, fenómenos que la llevaron a la conurbación con alcaldías colindantes y su posterior metropolización, pero también en la disminución de las densidades de población del centro del AMG, generando una distribución desigual de los habitantes en el territorio. Tal descontrol despertó la necesidad de una suerte de racionalización de los procesos urbanos, ya no en la escala

municipal sino regional o metropolitana, de modo tal que su desarrollo tuviera orden y dirección. La racionalización se tradujo en los primeros antecedentes de ejercicios de planeación, mismos que pueden encontrarse desde el año 1943, unos cuantos planes reguladores que, a pesar de las “buenas intenciones”, nunca llegaron a instrumentarse. Cabe destacar que esto último es muestra evidente de la influencia y transición de las ideas planificadoras de urbanistas de la Ciudad de México a otras grandes ciudades del país.

El contacto con los planificadores del IMEPLAN reveló que, así como durante la evolución del AMG, en la actualidad la práctica de la planeación está supeditada a una visión metropolitana, siendo el Instituto, y los planificadores, el ente técnico (y racional) del Sistema Integral de Coordinación Metropolitana. Esta cualidad consolida a la “planeación metropolitana” como la tarea fundamental (base y objetivo) del IMEPLAN, y según esta se estructura un proceso que se divide entre actividades técnicas y de gestión a realizar, en el primer caso, por “planificadores técnicos”, y en el segundo por “planificadores gestores”. Este orden o lógica en la práctica de la planeación (procesos técnicos seguidos de gestión metropolitana) y categorización de actores es un reflejo de que la planeación en el IMEPLAN, para ser posible, debe permanecer fiel al Modelo Racional en un inicio (procesos técnicos) pero a la vez compromete su neutralidad política para la gestión. En otras palabras, en la planeación metropolitana que hace hoy el IMEPLAN el proceso técnico no sería posible sin la racionalidad e independencia, mientras que la gestión precisa ser parte del sistema de coordinación metropolitano para tener efectos tangibles en el AMG, o por lo menos ser un actor más o menos relevante en la administración de la metrópoli.

Finalmente, además de la emergencia de la visión metropolitana, hay algunas otras características que ayudan a comprender la práctica de la planeación en este caso de estudio. Primero, aun cuando la planeación metropolitana ha sido la razón de ser del IMEPLAN en el AMG desde su origen, no fue hasta que se incorporó la gestión metropolitana a sus atribuciones que su personal comenzó, realmente, a generar instrumentos de planeación y lograron consolidarlos. Tal transformación fundamental en la operación del Instituto se dio a la par de su ascenso en el ámbito político y administrativo, durante la alcaldía del Mtro. Alfaro Ramírez en 2015 y apoyada después por la reforma a la Ley de Coordinación Metropolitana para el Estado de Jalisco en 2017. Puede pensarse que, de no ser por esos dos cambios, el IMEPLAN no sería lo que asegura ser hoy: “un ente técnico que establece instrumentos para la gestión y que busca acompañar a los municipios en ese proceso” (Planificador 6P/1). En otro orden de ideas, no debe pasar desapercibido que la

cantidad de “planificadores técnicos” y “planificadores gestores” en el Instituto es casi el mismo, situación que ha permitido un balance entre los modos de conceptualizar y hacer planeación metropolitana.

Capítulo II: Planeación en el Municipio de Puebla

Introducción

El segundo caso de estudio es el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) de Puebla. Primero, se hizo una investigación documental sobre el entorno urbano de la institución, a través del cual se intentó conocer lo mejor posible el escenario, y sus respectivas cualidades, en que la práctica de la planeación incide. Se procedió con una estancia de cinco días en las instalaciones del Instituto, la cual tuvo como objetivo descubrir la expresión (o expresiones) que adopta ahí la práctica de la planeación, a través de acciones simples e intuitivas: hablando con los planificadores, observando sus actividades en su ambiente, escudriñando su rutina diaria y en general caracterizando su cotidianeidad.

El capítulo inicia presentando parte de la investigación documental previa, situando al lector en el entorno urbano del IMPLAN. Se habla de la configuración de la ciudad de Puebla y su Zona Metropolitana, revisando su evolución demográfica, económica y urbana, así como los antecedentes en el ejercicio de la planeación desde el año 1958. Posteriormente se describe la práctica concreta de la planeación (con actores específicos, en una institución específica, en un entorno urbano específico), desarrollándola según los elementos que mejor explican el sentido de la realidad de la planeación de estos planificadores. Se detalla “el deber ser” del IMPLAN según su decreto de creación y reglamento interno, después, se caracteriza la práctica de la planeación según las dos visiones que se identificaron en el trabajo de campo: la de los “planificadores burócratas” y la de los “planificadores técnicos”. Se expone, en el entendimiento de cada grupo, el significado de la planeación, lo que hace el Instituto y lo que representa en el Ayuntamiento.

1. Zona Metropolitana de Puebla: expansión urbana paulatina y diferenciada

La Zona Metropolitana de la Ciudad de Puebla (ZMCP) es una región urbana resultante de la conurbación de varios municipios localizados en el centro del estado de Puebla y parte del estado de Tlaxcala. Es la cuarta Zona Metropolitana (ZM) más poblada en el país, después de la Zona Metropolitana del Valle de México, la Zona Metropolitana de Monterrey, y el Área Metropolitana de Guadalajara. La conforman un total de 38 municipios ubicados en el Valle de Puebla-Tlaxcala, de los cuales 18 son poblanos y 20 tlaxcaltecas, fungiendo como ciudad central el municipio de Puebla de Zaragoza, capital del estado de Puebla. Según Flores (1993), el crecimiento urbano y metropolización de Puebla es la expresión de tres grandes fenómenos: 1) la transformación de una

economía agrícola a otra de carácter urbano; 2) la ascendente expansión urbana de la ciudad central y de las localidades periféricas y; 3) la conformación de una poderosa red de comercialización, entre el centro y la periferia.

La ciudad de Puebla fue fundada en la tercera década del siglo XVI por iniciativa de las autoridades novohispanas. Aunque en aquel entonces había diversos asentamientos prehispánicos en las inmediaciones de la nueva ciudad, el apoyo oficial y la estrategia de ubicación geográfica la colocaron inmediatamente como centro de una importante región económica. Flores (1993) agrupa los cambios más significativos en la configuración urbana de la región en cinco grandes etapas: a) crecimiento lento (1531-1940); b) integración urbana primaria (1940-1960); c) expansión de la periferia inmediata (1960-1970); d) metropolización en desarrollo (1970-1980) y; e) consolidación metropolitana (1980-1990). Según tal clasificación la expansión urbana de la ciudad de Puebla, desde su fundación hasta la primera mitad del siglo XX, se caracterizó por darse de manera ascendente, pero lenta y paulatina. No fue hasta 1950 que el crecimiento poblacional presentó un incremento importante, mismo que al conjugarse con el desarrollo de su actividad industrial, provocó que la expansión urbana ejerciera una poderosa influencia en las localidades periféricas más próximas.

La evolución demográfica de la ciudad de Puebla fue particularmente determinante a partir del año 1960, principalmente debido a una creciente migración de la población rural a los centros urbanos. La población creció de 532,744 habitantes en 1970, a 835,759 en 1980, es decir, presentó una tasa de crecimiento media anual intercensal de 4.5 (Flores, 1993). Justamente en el año 1970 se propusieron un conjunto de condiciones materiales que impulsaron el desarrollo de la actividad industrial, acciones que, junto con el crecimiento poblacional de años anteriores, tuvieron consecuencias importantes en la configuración del espacio urbanizado en el área física inmediata de la ciudad de Puebla (Flores, 1993). Primero, en términos del crecimiento físico, la combinación de ambos fenómenos resultó en el surgimiento de diversas colonias en la periferia inmediata de la ciudad de Puebla, además, se afianzó la conurbación de Cholula y la integración en la dinámica urbana de la ciudad central de los municipios de Cuautlancingo. Segundo, se sabe que en este proceso de crecimiento territorial de la ciudad central y de las localidades periféricas, ocurrió la incorporación de grandes extensiones de tierra que antes eran de uso rural, en un proceso dinámico y poco controlado de urbanización (Flores, 1993).

En años más recientes, entre 1980 y 2010, según datos de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 2012) en esta ZM el crecimiento de la población ha sido ocho veces menor al crecimiento de la mancha urbana. Según la OCDE (2013) en los últimos años el país ha presentado una tendencia generalizada a la expansión/dispersión urbana, donde la ZMCP no solo no es una excepción, sino que hay razones que sugieren que dicho fenómeno es más prominente en ésta que en otras zonas metropolitanas de México, entre ellas: 1) tiene la densidad relativa más baja de las diez zonas metropolitanas más grandes de México; 2) su mancha urbana se está expandiendo aceleradamente; 3) hay un mayor crecimiento urbano en la periferia que en la ciudad central y; 4) presenta disminuciones de población y altos porcentajes de espacios desocupados en el centro de la Zona Metropolitana. En el mismo orden de ideas, datos de SEDESOL (2012) indican que la ZMCP es la ZM con una población mayor al millón de habitantes con menor densidad, con tan solo 3,600 habitantes por km² en 2010. Asimismo, apunta que su densidad decreció aproximadamente 80% entre 1980 y 2010.

Una de las situaciones más notorias del crecimiento desigual de la población en el territorio y la acelerada expansión de la ZMCP es la desocupación del suelo y el espacio construido. El centro histórico de la ciudad de Puebla (denominado como Patrimonio Cultural de la humanidad por la UNESCO en 1987) se ha transformado en un asentamiento urbano “despoblado”, donde los edificios desocupados llegan a ser más del 40% (OCDE, 2013). En cuanto a los municipios, en Puebla la superficie construida ocupa solo el 32% del suelo desarrollable, mientras que, en los municipios adyacentes de San Pedro Cholula, San Andrés Cholula y Cuautlancingo, la superficie construida se encuentra en menos del 25% del suelo desarrollable (OCDE, 2013). En el resto de la ZM, 7 de 38 municipios tienen porcentajes de desocupación por encima de la media nacional (14%) y en total se estima que el 70% del suelo desarrollable dentro del perímetro de la ZM se encuentra subdesarrollado o sin desarrollo alguno.

Por último, se estima que al menos 49% de los asentamientos humanos que se construyeron en Puebla en las últimas décadas del siglo XX fueron producto de acciones espontáneas (asentamientos irregulares y construcción informal), particularmente en la periferia norte y sur (Pérez & Aguilar, 2008). Al ser la periferia la que se fortalece, particularmente en los ámbitos de vivienda, comercio y servicios, se observa un fenómeno de expansión urbana, que además tiende a darse de una forma espacialmente diferenciada y especializada (Pérez & Aguilar, 2008). Por ejemplo, el *Central Business District* (CBD) o Distrito Central de Negocios (DCN), localizado en

el centro histórico de la ciudad de Puebla, está en tránsito de perder su vitalidad a causa de la reducción en el número de habitantes y por la migración de actividades económicas a municipios exteriores (Pérez & Aguilar, 2008).

En síntesis, debido a su ubicación geográfica la ciudad de Puebla se transformó rápidamente en una importante región económica para el país. La progresiva actividad industrial y comercial propiciaron su crecimiento, que si bien fue lento en un principio, a partir de la segunda mitad del siglo XX sobrepasó los límites de la ciudad central, expandiendo su espacio construido hacia la periferia inmediata. Posteriormente la dinámica urbana alcanzó otros municipios de la misma entidad, e incluso del estado de Tlaxcala, llevando a este asentamiento a la metropolización. No obstante, al interior de la naciente ZM ni el crecimiento poblacional ni la expansión de la mancha urbana se presentó de manera uniforme, ya que fue en los municipios periféricos donde se presentaron los mayores incrementos de población, aumentando así también la cantidad de espacio construido (para vivienda, servicios, etc.). En tanto, los municipios centrales, especialmente la ciudad de Puebla, han experimentado un proceso paulatino de despoblamiento, desocupación del espacio construido y suelo subdesarrollado.

1.1. Planeación

La Zona Metropolitana de la Ciudad de Puebla (ZMCP) es una de las zonas urbanas más importantes y pobladas del país, pero el proceso que siguió para alcanzar las características que la definen el día de hoy fue lento y paulatino. La aparente calma en el desarrollo de la metrópoli pudo haber facilitado la planeación del crecimiento urbano, al disponer del tiempo y espacio “suficiente” para racionalizar qué se quería de la ciudad y cómo iban a alcanzarse esos objetivos. Sin embargo, los ejercicios de planeación en esta Zona Metropolitana son recientes, tomando en cuenta la antigüedad de la urbe, y escasos, teniendo conocimiento de solo tres instrumentos planificadores formales, habiendo una separación de casi veinte años entre el primero y el segundo.

La primera acción (conocida) relacionada a los procesos de planeación urbana en la ciudad de Puebla es la emisión del Plan de Mejoramiento Urbano del año 1958. Aunque más que un instrumento normativo para el desarrollo urbano se trataba de programas de inversión, el contenido de sus planes parciales tocaba tres aspectos fundamentales del ordenamiento territorial: 1) el uso de la tierra; 2) las vialidades y; 3) la regeneración y ampliación de servicios de agua potable y alcantarillado (Flores, 1993). Empero, cabe señalar que ninguno de los programas se llegó a realizar.

Casi veinte años después, en el año 1974, la Comisión Técnica del Consejo de Planeación Municipal (integrada por miembros del Colegio de Profesionales de la Construcción y de la Sociedad Mexicana de Ingeniería) elaboró un Plan de Desarrollo Urbano para la ciudad de Puebla y su Zona Metropolitana, el cual, además de retomar los temas del documento anterior, incorporó aspectos como la descentralización del comercio y servicios de la ciudad central, una zonificación industrial, la terminación de circuitos viales inconclusos y la reorganización de rutas de transporte público. A pesar de ser el mayor esfuerzo por planear el crecimiento urbano de la ZMCP se desconoce si este plan fue o no aplicado (Flores, 1993) ya que dos años después, en 1976, se promulgó la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH).

Finalmente, en el año 1980, se publicó un Plan Director Urbano que pretendía alinear los objetivos nacionales y estatales de desarrollo urbano a la escala municipal, estableciendo usos y destinos de suelo, reservas territoriales y formulando un sistema vial primario (Flores, 1993). Para determinar la tangibilidad concreta de este documento en la urbe sería necesaria una evaluación completa, pero un indicio de que su influencia no fue nula se halla en la estructura vial que opera actualmente en la ciudad de Puebla, ya que según el Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable (2014-2018), aun cuando la configuración vial evolucionó en mayor medida de manera reactiva a fenómenos como la inmigración y el crecimiento urbano, sus bases provienen de una de las aspiraciones urbanas que planteaba este Plan Director.

En suma, los ejercicios de planeación en esta Zona Metropolitana son recientes y escasos, ya que solo se tiene certeza de la existencia de tres instrumentos normativos para ordenar el territorio en la ZMCP. Los primeros dos no lograron prosperar y tuvieron poca o nula influencia en el desarrollo de la metrópoli. En cuanto al Plan Director Urbano de los ochentas, en el Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla (2014-2018) se asegura que las bases de algunos aspectos de la estructura urbana actual encuentran su origen en las propuestas del citado documento.

2. Instituto Municipal de Planeación del municipio de Puebla

El objetivo que guía esta investigación es el de documentar las expresiones que adopta la práctica de la planeación en la escala local mexicana, de modo tal que, una vez construida la realidad de esta disciplina (en los casos de estudio), puedan confrontarse las prácticas concretas reales con la idea abstracta del ideal (Modelo Racional) y hacerse una caracterización de la planeación que

acontece en las ciudades de América Latina, dotándola de un significado propio, distinto al *planning* estadounidense y europeo.

En este apartado se exponen los principales hallazgos de la estancia en el Instituto Municipal de Planeación de Puebla (IMPLAN). En primer lugar, se hace un breve recuento de los antecedentes del Instituto y cómo se inserta en el Ayuntamiento de la Ciudad de Puebla. Después se hace una caracterización de la práctica de la planeación según dos perspectivas, la de los “planificadores burócratas” y la de los “planificadores técnicos”.

- **Dirección:** Av. 8 Oriente 1014, interior del paseo San Francisco Colonia Barrio del Alto, 72290 Puebla, Puebla.
- **Teléfono:** (52)222-229-6000
- **Sitio web:** <http://www.implanpuebla.gob.mx/>
- **Horarios de atención:** lunes a viernes de 9:00 a 18:00 hrs.



El Instituto Municipal de Planeación de Puebla (IMPLAN) fue creado el 2 de mayo de 2011 como un Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Municipal, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Según el Decreto de Creación (2011) esta instancia tiene por objeto formular y dar seguimiento a los planes y programas contemplados en el Sistema Municipal de Planeación Democrática Integral del Municipio de Puebla y al Sistema de Evaluación del Desempeño Municipal, así como los proyectos que se deriven de los mismos; auspiciando en todo momento a través de ellos la modernización, innovación y desarrollo del Municipio; promoviendo el crecimiento socioeconómico “sostenido y sustentable”. Entre sus objetivos particulares destacan los siguientes:

1. Fortalecer y dar un carácter institucional al proceso de planeación estratégica integral para el desarrollo a mediano y largo plazo del Municipio de Puebla;
2. Orientar el desarrollo del Municipio a través de la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo y los Programas del Sistema Municipal de Planeación Democrática Integral;
3. Fomentar la continuidad del Plan Municipal de Desarrollo y los Programas del Sistema Municipal de Planeación Democrática Integral y la realización de proyectos emanados de él;

4. Elaborar estudios y proyectos para fortalecer el proceso de toma de decisiones del Ayuntamiento;
5. Incorporar la participación ciudadana en el proceso de planeación, diseñando un conjunto de instrumentos y procedimientos técnicos y legales, que permitan esta participación en diversas etapas del proceso de formulación y seguimiento de planes, programas y proyectos;
6. Fungir como un organismo profesional y permanente para la planeación estratégica del Municipio de Puebla;
7. Proponer y procurar el desarrollo urbano equilibrado de los centros de población que forman parte del municipio.

FIGURA 2: Organigrama IMPLAN



FUENTE: Elaboración propia

Según el organigrama del IMPLAN (FIGURA 2) la máxima autoridad en el Instituto es la Junta de Gobierno, único órgano facultado para avalar sus decisiones financieras y legales. Para su funcionamiento cuenta también con una Coordinación General, una Unidad Técnica, una Unidad Jurídica y una Unidad Administrativa. Las labores de planeación y gestión que corresponden al IMPLAN se distribuyen en tres direcciones: Dirección de Planeación Estratégica, Dirección de Diseño y Banco de Proyectos y, Dirección de Vinculación Interinstitucional; además de tres

departamentos: Departamento de Programación, Departamento de Evaluación y, Departamento de Sistemas de Información Geográfica.

De acuerdo con el Decreto de Creación del Instituto, para las labores de planeación y gestión se cuenta con dos áreas técnicas y personal especializado. Se tiene en primer lugar a la Dirección de Planeación Estratégica, la cual se divide en dos departamentos: Planeación Estratégica y Políticas Públicas. Esta dirección es la encargada de la formalización de las políticas, planes, programas y/o proyectos para su análisis y aprobación. Su atribución principal es proponer los lineamientos técnicos para la formulación del Plan Municipal de Desarrollo y demás planes/programas temáticos (no especificados). Por otro lado, está la Dirección de Diseño y Banco de Proyectos, dividida en los Departamentos Técnico y de Proyectos Estratégicos, la cual debe integrar la información de las entidades y formular proyectos. Es importante señalar que para la formulación de proyectos esta dirección debe tomar como base la planeación estratégica presentada por la otra dirección técnica en materia de crecimiento urbano, desarrollo metropolitano sustentable, infraestructura, equipamiento básico, industria, competitividad, seguridad pública, etc. Por último, ambas direcciones colaboran constantemente con el Departamento de Sistemas de Información Geográfica, repositorio de información geográfica y estadística para todo el Instituto.

En otro orden de ideas, el Decreto establece también que esta instancia efectúe la programación presupuestaria y evaluación de resultados del IMPLAN y de las demás dependencias del gobierno municipal. Con este propósito, el Departamento de Programación establece y diseña los instrumentos para la planeación de las acciones de las dependencias en el corto plazo y; sienta los lineamientos para la formulación de los Presupuestos Basados en Resultados (PbR). Por otra parte, el Departamento de Evaluación propone el diseño, desarrollo e implementación de metodologías y lineamientos relativos al Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) Municipal. Proporcionando así, ambos departamentos, a la Contraloría las herramientas necesarias para realizar el control y seguimiento de la Administración Pública Municipal.

En resumen, el Decreto de Creación y el Organigrama (FIGURA 2) muestran el “deber ser” operativo del IMPLAN. El primero establece que su objetivo es formular y dar seguimiento a los planes y programas contemplados en el Sistema Municipal de Planeación Democrática Integral del Municipio de Puebla y al Sistema de Evaluación del Desempeño Municipal; objetivo que continúa vigente al no haber tenido alteración alguna desde la publicación del decreto en el año 2011. Por su parte, el organigrama muestra que para cumplir con su propósito habrán de dividirse las tareas,

actores y objetivos entre un área técnica y un área dedicada a la programación y evaluación. No obstante, el trabajo de campo dio a conocer otra estructura al interior del Instituto. Como se explica en los siguientes apartados, el personal del IMPLAN se segmenta en dos tipos de actores: los “planificadores burócratas” y los “planificadores técnicos”. Esta segunda estructura, deducida durante una estancia de cinco días en el Instituto, corresponde en cierta medida con el “deber ser” del organigrama, empero, más allá de una simple organización administrativa, exhibe entendimientos divergentes del concepto de planeación, su objetivo y trayectoria en la ciudad de Puebla. Además, contrario a la idea común de la planeación y los Institutos, en el IMPLAN de Puebla es claro que los “planificadores tradicionales” son una minoría y la propia actividad no parece ser su característica definitoria o siquiera la más importante.

2.1. Los planificadores burócratas: la planeación es participar en el ciclo de gestión pública

El Decreto de Creación del año 2011 y el organigrama presentados en el apartado anterior (FIGURA 2) proporcionan el panorama completo del “deber ser” del IMPLAN, sus objetivos, su estructura interna, acciones concretas a realizar, etc. El trabajo empírico reveló que lo que sucede en el día a día en las instalaciones de este organismo corresponde con dicho “deber ser”, pero solo de forma superficial, y que cada planificador, más allá de la organización administrativa de la que es sujeto, exhibe un entendimiento particular del concepto de planeación, su objetivo y trayectoria en la ciudad de Puebla. Las coincidencias en el discurso, el vocabulario, las tareas y las interacciones entre estos actores llevó a establecer dos categorías, siendo la primera la de los “planificadores burócratas”.

A continuación, se exponen los atributos que distinguen a los “planificadores burócratas”, su visión de la planeación y su principal objetivo. Al respecto es importante enfatizar dos puntos: el primero, la mayoría de los actores en el IMPLAN se inclinan a esta perspectiva, destacando el hecho de que las cabezas de todas las áreas del Instituto, incluyendo la Coordinación General, entran en esta categoría y; el segundo, en cuanto a sus perfiles profesionales sobresale, por mucho, el derecho como área de formación.

2.1.1. La planeación benefactora vs. la planeación participativa

La primera diferencia entre los dos grupos de planificadores en el IMPLAN es la conceptualización misma de la planeación. Los “planificadores burócratas” aseveran que la planeación es solo una de

las tareas que hace el Instituto y no su razón de ser: “dígamos que es el área más sustantiva” (Planificador 8). Sustentan tal idea argumentando que el ejercicio de la planeación en el IMPLAN (y en general) ha sido bueno y exitoso, al contrario, la instrumentación ha sido poco eficiente. Por tanto, para lograr que la planeación, y la labor de una instancia como IMPLAN, sea más productiva debe dejar de ser benefactora e integrar la participación ciudadana en sus procesos, analizando la ciudad desde un punto de vista social, económico y administrativo.

Estamos acostumbrados, muy acostumbrados, a que los IMPLANES estaban totalmente vinculados al tema del diseño urbano, nada más. Si es fundamental por supuesto, pero nosotros ya abrimos el abanico y entonces ya estamos hablando de que estamos haciendo políticas, no solamente en materia de desarrollo urbano, sino también en materia de seguridad, en materia de educación, en materia de cultura, en materia de turismo, etc. ¿Por qué? Porque al final de cuentas son los grandes componentes de una ciudad, entonces las políticas públicas que hoy estamos haciendo en IMPLAN siguen esta lógica (Planificador 8).

Según los “planificadores burócratas” la planeación en América Latina, hasta hoy, se ha ocupado de las ciudades desde el punto de vista del diseño urbano. Es decir, su campo de acción se ha restringido al ordenamiento territorial, la clasificación de usos de suelo y el planteamiento de proyectos puntuales, tal como parques, avenidas, plazas, etc. Bajo este supuesto la planeación ha alcanzado cierto grado de éxito. Para ellos tal vez no ha tenido la atención que merece y no ha logrado tangibilidad en los entornos urbanos, pero sus procesos y propuestas siempre han sido “perfectos”: racionales, sustentados, posibles. Defendiendo esta idea retoman casos notables de ciudades planificadas en la región, tal como Curitiba, Brasilia, Ciudad Guayana, entre otras, o incluso ejercicios de planeación, como algunos planes maestros o programas de ordenamiento para diversas ciudades mexicanas, incluyendo Puebla.

No obstante, ninguno de los “planificadores burócratas” estima que los procesos y “éxitos de la planeación” son suficientes para atender los conflictos urbanos actuales si la instrumentación continúa fallando. Si los ciudadanos no son involucrados en los ejercicios de planeación y además las intervenciones urbanas planificadas no son evidentes, los gobiernos no logran legitimarse, restándoles eficacia y eficiencia. En otras palabras, la planeación necesita ser más productiva: profesionalizando a los servidores públicos y creando sinergia entre comunidad y gobierno local para resolver los problemas de la ciudad. La planeación, según este grupo de planificadores, necesita dejar de ser benefactora y tomar a la sociedad como un ente de decisión en sí mismo.

La planeación en Latinoamérica es buena según las herramientas que se están tomando, lo que está fallando es la instrumentación, entonces está generando demagogia, de alguna manera, que la gente se desincentive, critique, y no le das legitimidad a tu gobierno y en consecuencia no hay ni eficacia ni eficiencia (Planificador 8).

Los “planificadores burócratas” describen la planeación de las ciudades latinoamericanas, y de Puebla en específico, como una “planeación benefactora” porque ha seguido un modelo tradicional. O sea, la planeación cree poder resolver los problemas de las ciudades con procesos racionales y científicos, sin tomar en cuenta la opinión pública, y la sociedad se limita a exigir y recibir los beneficios del gobierno. “Una connotación de evasión de la responsabilidad (...) ciudadanos de baja intensidad” (Planificador 3). La solución a este conflicto es la planeación participativa: dejar de ser benefactores procurando “que la gente misma sea un ente de decisión y que cada una de las políticas públicas que se diseñen como tal partan del sentir ciudadano” (Planificador 8).

Cuando hablamos de una planeación participativa y cero benefactora, por ejemplo, en el tema del organismo de limpia les decía ¿para ti cuál es la mejor solución para el tema de la basura? “pues que haya más camiones de basura, que se cambie el recorrido, que se profesionalice el servicio de basura, que se modernice el tema del relleno sanitario, que se hable de reciclaje de basura”. Son los grandes elementos ¿no? Y yo les decía, sí, a ver, sin duda me estás diciendo lo que es la obligación del Gobierno Municipal con base al Artículo 115 Constitucional ¿y por qué no también la no generación de residuos sólidos? Creo que ese es el gran reto (...) crear una cultura de la no generación de residuos sólidos (Planificador 8).

Lo que hoy buscamos es potencializar, fortalecer las capacidades del ciudadano, para entonces partir de una gerencia y no de una administración pública, sino una gerencia con base a las proyecciones, la planeación misma (...) regresarles la ciudad a los ciudadanos y hablar de ciudadanos, no hablar de habitantes o gobernados (Planificador 8).

Entonces, la idea de los “planificadores burócratas” es transformar las actividades de IMPLAN, primero, retomando lo que consideran prácticas exitosas, pero desechando la concepción benefactora, y después incorporando su visión de planeación participativa, involucrando al ciudadano en los procesos de toma de decisiones, pero también haciéndole ver que la solución de problemas urbanos conlleva responsabilidad y acciones civiles. Con este entendimiento los “planificadores burócratas” dan por hecho que los ejercicios de planeación tradicionales son en esencia benefactores, y encima que esta cualidad es negativa en todo sentido. Si bien, esta es la

opinión de planificadores practicantes, ambos supuestos son generalizaciones similares a las de algunos autores analizados en el apartado 3. *Literatura mexicana: la planeación urbana no funciona*, difíciles de sostener y comprobar en la realidad. Asimismo, es importante no separar este juicio de los actores, institución y ciudad específicos de los que proviene, ni dejar de cuestionarse si este Instituto, desde el inicio de sus operaciones en el año 2011, ha sido realmente benefactor y/o necesite dejar de serlo. Por otro lado, aun cuando estos planificadores tienen razón cuando dicen: “como servidores públicos estamos de paso (...) pero los ciudadanos se quedan” (Planificador 8) y por tanto la idea de armar al ciudadano (regresarle la ciudad) parece lógica, tampoco hay un método objetivo para asegurar que la dinámica de la “planeación participativa” sea más funcional.

2.1.2. Planeación con un “plus”

De acuerdo con los “planificadores burócratas” para que el IMPLAN pueda hacer planeación participativa en lugar de benefactora, y garantizar que sea efectiva, es indispensable incorporar a sus labores la programación presupuestaria y el ejercicio de rendición de cuentas, que en el Instituto se materializan en los Departamentos de Programación y Evaluación. Como se vio previamente, el Instituto cuenta desde su fundación con estas áreas (FIGURA 2), sin embargo, en los últimos años, según estos actores, sus procesos se han eficientizado por distintos motivos, entre ellos la adopción de la Metodología del Marco Lógico y los Presupuestos basados en Resultados (PbR).

El IMPLAN de Puebla tiene una particularidad, que concentra, además de las áreas de planeación estratégica y de todos los elementos que componen al IMPLAN, también incorpora la fase de la programación y la fase de la evaluación. Eso le permite tener un panorama, desde aquí, mucho más amplio de cómo se desarrolla la gestión pública. Aquí se planea, aquí se programa (obviamente con el apoyo de todas las dependencias) y aquí se evalúa. Distinto al modelo de IMPLAN que conocemos en México, que es un modelo de planeación, por ejemplo, del desarrollo urbano o del ordenamiento territorial. La concepción original del IMPLAN de Puebla era incorporar el mayor número de elementos para que el ciclo de la gestión pública tuviera un mejor resultado (Planificador 13).

Como ya se explicó, el Departamento de Programación establece y diseña los instrumentos para la planeación de las acciones de las dependencias en el corto plazo y; sienta los lineamientos para la formulación de los Presupuestos Basados en Resultados (PbR). Mientras que el Departamento de Evaluación propone el diseño, desarrollo e implementación de metodologías y lineamientos relativos al Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) Municipal.

Actualmente la base para el funcionamiento de ambas áreas es el Plan Municipal de Desarrollo (PMD) 2018-2021, “instrumento rector del desarrollo local” (Planificador 13) y que en la más reciente administración fue elaborado por el equipo del IMPLAN. El PMD sienta las bases para los lineamientos y presupuestos de Programación, así como los procesos y metas que habrán de evaluarse. La principal característica de este documento es que, por disposición de la Alcaldesa Claudia Rivera y su asesor, el Plan fue alineado a los objetivos del Plan de Nación 2018-2024 (Proyecto 18) y a los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de la ONU, dando como resultado 5 ejes rectores, 3 ejes transversales, 26 programas y 646 líneas de acción.

Se establecieron 26 programas de modo tal que se asignara uno a las 26 dependencias que constituyen la Administración Pública del Municipio de Puebla, de igual manera se repartieron las 646 líneas de acción. La asignación de un programa fija el quehacer de cada dependencia por los siguientes tres años. Para que los diferentes actores del municipio puedan cumplir con los objetivos que establece su programa, el Departamento de Programación sirvió como asesor en la formulación del programa presupuestario correspondiente, y según tal, el organismo municipal deberá rendir cuentas al Departamento de Evaluación cada tres meses.

Los “planificadores burócratas” consideran que, ya que el Instituto participa en la elaboración de presupuestos y posteriormente evalúa a las dependencias, está cumpliendo de mejor manera su propósito, que según ellos sería tener una participación directa en el ciclo de gestión pública, convirtiéndose así en una dependencia indispensable para el Ayuntamiento y el desarrollo de la ciudad. Con comentarios como “los departamentos de programación y evaluación son muy importantes” (Planificador 1), o “ese es el círculo virtuoso de lo que hace el IMPLAN: programación, planeación y evaluación” (Planificador 13) este grupo de planificadores da a entender que sin estos dos departamentos el IMPLAN no es realmente útil en el municipio y que la planeación tradicional, a su parecer, se queda corta.

2.1.3. Parte del gobierno municipal: comodín de las dependencias

Si para los “planificadores burócratas” la planeación “tradicional” es diseño urbano, pero el IMPLAN tiene el “plus” de la programación y evaluación, entonces el rol que cumple en el Ayuntamiento es más de uno. De igual manera, si la programación y evaluación dan valor al Instituto, el rol que estas áreas cumplen es lo que define al IMPLAN de la ciudad de Puebla.

En Puebla el IMPLAN ya se convirtió en el gran comodín de las dependencias. Un comentario que todo mundo hace “es que eres arroz de todos los moles, al final de cuentas estás en todas las reuniones”.

IMPLAN, IMPLAN, IMPLAN, IMPLAN ¿Por qué? Porque al final de cuentas somos los dueños de la información de la planeación municipal, entonces lo que hacemos es dárselas, no nos la quedamos: “toma, para ti, es más yo no quiero que lleve el tinte IMPLAN, sino que lleve el tinte de desarrollo urbano porque al final de cuentas es un solo fin: el beneficio de la ciudad” (Planificador 8).

Como ya se dijo, el IMPLAN en Puebla no cumple un rol único, sino que, como los “planificadores burócratas” dicen, es un comodín o una bisagra: “la dependencia por donde forzosamente tienen que pasar todas las demás dependencias” (Planificador 2). Lo describen así pensando en la triple función que tiene el Instituto: programación, planeación y evaluación, pero también por la variedad de papeles que adoptan en distintas situaciones cada una de las áreas y actores al interior: dueños de la información municipal, asesores, capacitadores, difusores de mecanismos de planeación participativa, laboratorio de información, hacedores de política pública, entre otros.

En primer lugar, es importante puntualizar que aun cuando el IMPLAN es, oficialmente, un Organismo Público Descentralizado (OPD) y los “planificadores burócratas” se comprometen con los atributos que esto les confiere (ente autónomo y apolítico), también piensan en el Instituto como parte del Gobierno Municipal. Dicen que en todas las acciones que el IMPLAN ha desarrollado buscan estar de la mano con uno o varios regidores (Planificador 8), es decir, no trabajan de manera aislada: “evidentemente siempre bajo la instrucción directa de la presidenta Claudia Rivera” (Planificador 8). En este aspecto los “planificadores burócratas”, en más de una ocasión, no fueron del todo claros, se puede decir que parecen un tanto desorientados. Sin embargo, se hizo manifiesto durante el trabajo de campo que actualmente el IMPLAN actúa según la visión de la alcaldía, al menos en esta administración. Defienden vehementemente el carácter autónomo y apolítico que les da ser un OPD, pero admiten, y salta a la vista, su fuerte vinculación con el Ayuntamiento.

Nosotros somos una entidad, pertenecemos a la administración pública descentralizada, somos un OPD y tenemos autonomía de gestión, un poquito para tratar de no ser tanto juez y parte, nos encontramos fuera de las dependencias (Planificador 3).

Autónomo desde el punto de vista administrativo (...) necesitamos que los IMPLANES sean autónomos porque su visión tiene que ser así, debe tener la autonomía de gestión y personalidad jurídica, porque la planeación no solamente versa de lo que se genera acá, sino las alianzas que tú puedas formar a nivel nacional e internacional (...) sin duda tiene que ser, no autónomo, pero si totalmente descentralizado. Autónomo no, porque entonces, que no sería malo, hablando de una instancia constitucionalmente autónoma municipalmente sería lo ideal, porque entonces te vuelves un instrumento hasta más

fiscalizador desde la planeación, pero bueno, creo que es un paso que todavía no estamos preparados para dar, pero creo que este paso de la descentralización fue genial, es muy bueno, y es algo que muy pocos gobiernos municipales en Puebla tienen (Planificador 8).

Otro de los motivos por los que este grupo de planificadores se estima parte del Gobierno Municipal, en concreto de la Administración Urbana, es porque a través de la Dirección de Planeación Estratégica establece los lineamientos para la planeación del municipio y, por ende, la operación de cada instancia y dependencia municipal. Asimismo, el Departamento de Evaluación le permite determinar en qué medida cada actor en el municipio está cumpliendo sus atribuciones. Por otro lado, al dictar los lineamientos y tomando en cuenta que en los últimos años los procesos de programación han utilizado la nueva Metodología del Marco Lógico (Presupuestos basados en Resultados), el personal del IMPLAN, particularmente el Departamento de Programación y la Dirección de Diseño y Banco de Proyectos, tiene que hacer un trabajo constante de capacitación, para que los otros actores del Gobierno Municipal vayan a la par con los procesos, en tiempo y forma.

Nosotros como dirección establecemos los lineamientos a nivel municipal en materia de planeación estratégica. Es decir, los planes, programas, proyectos institucionales que las entidades y las dependencias pretenden ejecutar en el ámbito de su competencia, tendrán que estar alineados a una serie de lineamientos que nosotros impulsamos como dirección. Ambos departamentos elaboramos instrumentos de planeación estratégica y la práctica nos ha llevado a que en esta dirección se elabore el instrumento rector del desarrollo local, que es el Plan Municipal de Desarrollo (Planificador 13).

Pero la Dirección de Diseño es precisamente eso, capacitar, diseñar instrumentos para que exista la lógica y sinergia de todas las dependencias. El hecho de que nosotros seamos la instancia de planeación no resta que otras dependencias puedan crear sus propios proyectos, lo que hacemos a través del Banco de Proyectos es un acompañamiento (Planificador 8).

El siguiente rol esencial que desempeña el IMPLAN, según los “planificadores burócratas”, es la creación y difusión de mecanismos de planeación participativa, sobre todo con la llegada de la más reciente administración. El Instituto se ocupa así de coordinar las acciones del Ayuntamiento y la ciudadanía, con el objetivo de generar instrumentos coherentes con las opiniones y necesidades de la población. Al respecto tienden a hacer referencia a los Consejos de Participación Ciudadana y las distintas actividades que se realizaron durante la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo (PMD) 2018-2021. Empero, los Consejos (20 en total y que se dividen por temas, no todos

relacionados con la ciudad), según la Secretaria Ejecutiva de Consejos de Participación Ciudadana, son órganos auxiliares del Ayuntamiento y no colaboran de forma exclusiva con el IMPLAN.

¿Qué hicimos? (...) ¿qué perfiles buscamos? Perfiles que estuvieran identificados con esta nueva proyección de generar planeación participativa, empoderar al ciudadano, generar instrumentos donde colijan directamente una población-objetivo definida, pero dejar de ser benefactores, iniciar otro tipo de visión, pero con esto no rompemos con la planeación que se venía dando en la ciudad (...) sin tirar a ninguna parte el gran éxito que había tenido la planeación en Puebla desde muchos años atrás (Planificador 8).

Al adoptar el IMPLAN un rol diverso, colaborando con la Gestión Urbana del Municipio de Puebla en múltiples procedimientos, los “planificadores burócratas” sugieren que el IMPLAN es una dependencia de gran valor en el Ayuntamiento. Pese a que en el país “todavía no entienden la importancia de los Institutos de Planeación en los municipios” (Planificador 8), ellos aseguran que en Puebla el Instituto ya está perdiendo el anonimato y que con la nueva administración “es más protagónico” (Planificador 8), algunos incluso afirman que es un referente para otras instancias municipales. No obstante, algunos de sus productos muestran que ser conocido no le garantiza ni incrementa su influencia en el Ayuntamiento, tal es el caso del Departamento de Políticas Públicas de la Dirección de Planeación Estratégica. Tal departamento realiza año con año un Concurso de Política Pública que consiste en recibir propuestas ciudadanas de proyectos para atender zonas con un alto grado de marginación. Este concurso comenzó en el año 2015, pero la edición 2019 será la primera en que el equipo buscará impulsar la implementación de la propuesta ganadora. Empero, el mismo jefe del área reconoce que su principal obstáculo es que la implementación no está entre sus facultades y tampoco pueden ordenar a otras instancias municipales que ejecuten el proyecto:

Lamentablemente nosotros no podemos imponerle a la dependencia que lo haga, pero será un trabajo de negociación, será un trabajo de gestión de recursos (...) Esperamos que si se logre, que la dependencia se apropie del proyecto y que lo ejecute (Planificador 13).

Finalmente, los “planificadores burócratas” hablan también del papel que desempeñan las áreas “más técnicas” del Instituto, aunque se refieren a ellas casi como actividades complementarias. Dicen, por ejemplo, que el IMPLAN es un laboratorio de información, de modo que cualquier acción que vaya a realizar cualquier dependencia ellos pueden brindar su apoyo (Planificador 8). En cuanto a la cooperación que se da de forma cotidiana entre dependencias municipales, este grupo de planificadores cree que por lo general es un intercambio positivo de

información, donde los actores externos validan las respuestas normativas y no subjetivas que da el IMPLAN, “nosotros invocamos la ley e invocamos los documentos que suman a esto” (Planificador 12).

En suma, el rol que desempeña el IMPLAN en el Ayuntamiento de Puebla conserva las cualidades tradicionales de un organismo de esta índole, como el ordenamiento del territorio y/o la clasificación de usos de suelo, pero tales funciones no son, de ninguna manera, la meta del Instituto o su única tarea, por el contrario, ahora se juzga que son labores secundarias, fundamentales, pero secundarias. Adicionalmente, por el trabajo de los “planificadores burócratas”, que se aglomeran sobre todo en las áreas programación y evaluación, el IMPLAN tiene una participación más directa en el ciclo de gestión pública municipal, convirtiéndose en asesor, capacitador, difusor de mecanismos de planeación participativa, laboratorio de información, hacedor de política pública, etc.

2.2. Los planificadores técnicos y la planeación pura

En este apartado se habla del segundo grupo de planificadores identificados en el IMPLAN de Puebla: los técnicos. Como ya se dijo, los “planificadores burócratas” tienen mayor presencia en el Instituto, tanto por el número como porque el Coordinador General, los tres directores y los jefes de las áreas de Programación y Evaluación se inclinan hacia esta perspectiva. Los “planificadores técnicos” en cambio son aquellos actores que desempeñan cargos menores, tienden a ubicarse profesionalmente en disciplinas como arquitectura y urbanismo, y hablan de su trabajo como el ejercicio de la “planeación pura”.

2.2.1. Una mejor ciudad

Los “planificadores técnicos” enuncian que el objeto de la planeación es solucionar los problemas urbanos y alcanzar una mejor ciudad. Hacen uso de conceptos tradicionales en la profesión y utilizan como referencias las ideas de planificadores relevantes, en México y Latinoamérica. La observación y entrevistas revelaron que son profesionistas comprometidos con su trabajo y efectivamente creen que la planeación puede moldear los entornos urbanos e incrementar la calidad de vida de sus habitantes.

Yo creo que hay mucha pasión, los que estamos aquí es porque queremos cambiar, incidir en la ciudad (...) tampoco estamos aquí porque amamos la administración pública, la verdad, sino más bien porque es la forma más directa de incidir en la ciudad, aportar lo que tú sabes, tu visión, tu perspectiva para que

sea una ciudad mejor, más humana (...) creo que esa es la principal razón por la que los urbanistas hemos incidido en la administración pública (...) por esa motivación (Planificador 6a).

Siendo el propósito de la planeación tan loable y desinteresado (búsqueda del bien común) estiman que es una actividad importante y necesaria en las ciudades mexicanas (y del mundo). Sin embargo, comprenden y reconocen que el tema urbano es muy complicado porque “se necesita un bagaje en tu formación, que por un lado sea técnica, pero que también sea social” (Planificador 5), por tanto, incorporar los perfiles adecuados a una instancia pública como el IMPLAN tiende a ser una labor difícil.

Puede advertirse también que este grupo de planificadores experimentan al mismo tiempo una suerte de frustración con la limitada influencia que posee y la incompreensión que ellos dicen que enfrenta, en la realidad, la planeación. Hablan, sobre todo, de las complicaciones para comunicar su importancia, “porque no es algo tangible, es un proceso muy largo” (Planificador 5) y de cómo las propuestas de los planificadores a través de los años han sido prácticamente las mismas, pero no ha sido posible alcanzar los modelos ideales de ciudad.

Los procesos de planeación son a veces lentos, esa es también la desventaja para la administración pública en general, porque nosotros de alguna forma tenemos que tomar nuestro tiempo para hacer las cosas. Se han tomado muchas decisiones a la ligera y ya hemos visto que no ha funcionado, entonces intentamos la mayoría de las veces reducir ese error (...) para que sí beneficie... (Planificador 6b)

Las ideas de Miguel Ángel de Quevedo no son diferentes a las que buscamos hoy ¿y hace cuánto tiempo fue eso? (...) Y seguimos peleando por lo mismo, pero no ha llegado a trascender. Empieza a permear, pasa algo, se va, llega otro concepto... (Planificador 6b)

En el caso específico de la planeación en el municipio de Puebla, contrario a los “planificadores burócratas”, los técnicos no creen que ha sido del todo exitosa o reconocida. Como ejemplos de su limitada efectividad mencionan los problemas de dispersión urbana, la actual flexibilidad para autorizar cambios de uso de suelo, la falta de protección al patrimonio histórico y el descuido de los parques urbanos. Problemas que, según su entendimiento del objetivo y *modus operandi* de la planeación, los planificadores deberían erradicar de los entornos urbanos de forma definitiva. Dicen también que el papel que juega el IMPLAN en la ciudad de Puebla, o la planeación en general, son temas desconocidos para el ciudadano común (Planificador 5), y en cuanto a su presencia en la administración pública opinan que continúan su adaptación, siguen esperando que su lugar se consolide (Planificador 6b). A esto agregan que en el periodo en que se encuentra hoy

el Instituto (entrante administración municipal) sus labores están incorporando nuevos mecanismos de participación ciudadana, lo cual es positivo porque siempre es necesaria una “parte social que valide” los procesos técnicos (Planificador 6b), pero para ellos el *expertise* es y continuará siendo fundamental en la planeación, no puede hacerse a un lado.

Para resumir, los “planificadores técnicos” creen que el objetivo de la planeación como disciplina profesional es, como siempre ha sido, incidir en la ciudad: controlar fenómenos como la expansión urbana, administrar los usos de suelo, mejorar la calidad de vida de sus habitantes, etc. Dicen que esta labor es complicada, necesitando perfiles muy especializados, y que su trabajo suele pasar desapercibido, porque los temas urbanos no son del conocimiento o interés general. Con tal visión estiman que la planeación en la ciudad de Puebla no es reconocida o valorada, por tanto no ha sido tangible ni ha tenido éxitos significativos, siendo que la urbe aun hoy sufre problemas como dispersión de la mancha urbana o el despoblamiento del centro histórico.

2.2.2. La planeación pura

El propósito de la planeación, según los “planificadores técnicos”, es incidir en la ciudad: solucionar conflictos urbanos de toda naturaleza y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Para alcanzar tal meta llevan a cabo procedimientos de lo que ellos llaman “planeación pura”, la cual, según sus palabras, es hacer planes y programas de desarrollo urbano, con todas las herramientas técnicas y normativas que tales suponen: tablas de compatibilidad de usos de suelo, cartas urbanas, coeficientes de ocupación y utilización del suelo, densidades, etc. En pocas palabras, plantear un modelo ideal de ciudad (plan) y crear instrumentos que garanticen su realización.

Durante las entrevistas con los actores del IMPLAN, a las preguntas sobre aquellos procesos comúnmente asociados con la planeación (usos de suelo, densidades, planes y programas, etc.), o en este caso “planeación pura”, casi sin excepción, la respuesta fue “eso lo hace la Dirección de Planeación Estratégica”. Empero, observando sus actividades se concluyó que es el Departamento de Planeación Estratégica (FIGURA 2) el que hace “la planeación pura” (Planificador 14), que según el propio personal se entiende como hacer los planes y programas de desarrollo urbano para el municipio (aunque en años anteriores trabajaron también documentos de gestión ambiental). En cuanto a instrumentos de esta naturaleza, hoy vigentes (aprobados y publicados), el departamento ha producido tres: el Programa Municipal de Desarrollo Urbano (2016), el Programa Parcial para el Centro Histórico y el Programa Parcial para Barrio

Universitario. En proceso tienen un Programa para la Zona de la Calera y de forma secundaria hacen también análisis o diagnósticos en diversos temas. El equipo está conformado por dos urbanistas, un arquitecto y un ingeniero, mientras que la Dirección es liderada por una abogada sin experiencia previa en planeación (aunque sí en temas gubernamentales federales, estatales y municipales).

Se dice que es el Departamento de Planeación Estratégica el que hace la “planeación pura” no solo porque los actores de IMPLAN así lo apuntan, sino también porque su personal habla de esta área como tal. Pese a esto, se reconoció el mismo modo de conceptualizar la planeación, es decir, otros “planificadores técnicos”, fuera de este departamento, tal es el caso del personal del Departamento de Sistemas de Información Geográfica, como el de los Departamentos de Proyectos Estratégicos y Técnico (Dirección de Diseño y Banco de Proyectos). Al mismo tiempo la pertenencia a las áreas técnicas del Instituto no equivale a tener un entendimiento técnico de la planeación o pensar que la “planeación pura” se limita a la elaboración de planes y programas. Por ejemplo, la Directora de Planeación Estratégica, el Jefe del Departamento de Políticas Públicas y el Director de Diseño y Banco de Proyectos son “planificadores burócratas”, ya que expresaron que el deber ser de la planeación y el Instituto es participar en el proceso de gestión pública a través de la programación y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo.

El conjunto de “planificadores técnicos” (dentro y fuera del Departamento de Planeación Estratégica) opinan que el deber ser del IMPLAN es la planeación, en el sentido más amplio del concepto, no haciendo distinciones entre teorías o paradigmas de la disciplina, en una indudable alusión al Modelo Racional. A pesar de ello, han tenido que adaptar sus convicciones a los intereses del Instituto, es decir, ocuparse de cuestiones de política pública o servir como apoyo constante de otras dependencias gubernamentales. Fue más de uno el que comentó que la gran cantidad de peticiones por parte de las demás instancias suelen quitar mucho de su tiempo, impidiendo que cumplan con las tareas que tienen en sus respectivas áreas de trabajo y retrasando la conclusión de proyectos internos.

Por último, resulta significativo que lo que podría considerarse el orgullo del IMPLAN, sus funciones de programación y evaluación, en realidad no han logrado hacer de la planeación en Puebla un mecanismo efectivo para dar solución a los problemas urbanos. Los “planificadores técnicos” creen que el seguimiento que se hace a los presupuestos y acciones de las dependencias debería ser aplicable también al desarrollo urbano, convirtiendo los instrumentos de planeación en

normas que ayuden a controlar fenómenos como la expansión de la mancha urbana, la incompatibilidad de usos de suelo o el despoblamiento del centro. Es decir, para ser coherentes con lo que ellos plantean como el objeto de la disciplina. El problema radica en que los “planificadores burócratas” no comparten tal visión o inquietud, y siendo ellos los actores con mayor representatividad y, comúnmente, en puestos de jerarquía superior, canalizan las labores del Instituto en una dirección distinta.

En conclusión, la “planeación pura”, ejecutada por los “planificadores técnicos”, consiste en una serie definida de procedimientos lógicos y técnicos para: 1) plantear un escenario utópico de la ciudad en que los problemas urbanos queden resueltos y se asegure el bien común de todos sus habitantes y; 2) generar los instrumentos necesarios para alcanzar el escenario deseado y controlar las alteraciones y el descontrol propiciados por la dinámica misma de la urbe. Los “planificadores técnicos” se hallan en todo el IMPLAN pero son una cantidad considerablemente menor con respecto a los “planificadores burócratas”, habiendo una pequeña concentración de tales actores en el Departamento de Planeación Estratégica.

2.2.3. La planeación se encuentra en deterioro

Para los “planificadores técnicos” de IMPLAN la “planeación pura” es definir las cualidades de una “mejor ciudad”, un modelo ideal. Por tanto formula mecanismos e instrumentos para normar “el deber ser”, regular dinámicas urbanas y controlar cualquier tipo de conflicto o contradicción al modelo planteado. Este ejercicio “puro” (correcto, ideal, adecuado) de la planeación implica que los planificadores y sus procedimientos sean lógicos, técnicos, independientes y objetivos. Tal conjunto de condiciones encuentra sustento en la certeza (casi absoluta) de que el planificador comprende, mejor que cualquier otro actor, cómo deben funcionar las ciudades, razón por la cual su visión y propuestas (ciudad planificada) debería guiar el desarrollo urbano. Como se verá a continuación, la ciudad de Puebla, aparentemente, no funciona de esta manera y los “planificadores técnicos” han interpretado tal situación como el deterioro de la planeación.

En primer lugar, los “planificadores técnicos” no tienen tanta interacción con otras dependencias como los “planificadores burócratas”, así que el rol que cumplen en el Ayuntamiento de Puebla no parece ser tan importante para ellos como el propio ejercicio de la “planeación pura” al interior del IMPLAN. Cada mención que hacen respecto a la cooperación con otros actores del gobierno (local, estatal y federal) se ciñe a uno de los siguientes tres temas: 1) una comparación

del antes y el hoy del IMPLAN; 2) los inconvenientes de ser la única instancia con capacidad técnica en el municipio o; 3) las visiones diferentes de la administración local y los planificadores.

Los “planificadores técnicos” con mayor antigüedad hablan del IMPLAN como un actor con “mucho peso” y “muy riguroso” en sus inicios, mientras que aquellos de más reciente ingreso aseguran que siendo estudiantes (de licenciatura o posgrado) en temas urbanos aspiraban trabajar en el Instituto de la Ciudad de Puebla. Con estos comentarios ninguno de ellos insinúa que el IMPLAN es peor, pero sí que ya no es lo que solía ser. Explican que la instancia se debilitó a través de los años por distintos motivos, siendo el último una fuga de personal en 2018, cuando algunos miembros del equipo fueron invitados a formar parte del Instituto Metropolitano de Planeación de Puebla. Este acontecimiento en particular significó una reestructuración drástica en el día a día del Instituto. Según contaron varios planificadores, se necesitó tiempo para que las distintas áreas recuperaran su estabilidad, sobre todo aquellas que perdieron a sus directores y jefes⁶.

En general expresan que el papel de la planeación y el IMPLAN en Puebla ha estado en declive, y se percibió nostalgia y anhelo por los “buenos tiempos”. Aunque ninguno dijo, claramente, que “la caída” del IMPLAN sea una consecuencia directa del cambio de personal, con el análisis presentado anteriormente de los “planificadores burócratas”, puede inferirse que las grandes diferencias en perspectivas y prioridades no debilitaron la planeación en sí, pero sí pasaron los procesos técnicos a un segundo plano, haciendo la gestión la bandera del Instituto.

Traía un empuje muy grande desde presidencia porque realmente se creía mucho en lo que podía llegar a ser el IMPLAN. Entonces se trabajó mucho en consolidarlo y posicionarlo como una institución de referencia (...) se consultaba primero al IMPLAN (...) de alguna forma fue agarrando más peso (Planificador 6b).

El IMPLAN de Puebla antes del cambio de administración, como a media administración anterior, tuvo una transformación. Muchos cuadros importantes, muchos venían desde la formación del Instituto, fueron invitados a conformar el Instituto Metropolitano de Planeación (...) yo diría que como la mitad del equipo se fueron al Instituto Metropolitano (Planificador 14).

El IMPLAN tenía mucho peso, era muy riguroso, estricto (...) muchas cosas pasaban por aquí antes, ya no (...) quién estaba a la cabeza tenía mucha experiencia (Planificador 6a).

⁶ Se marcharon las cabezas de la Dirección de Diseño y Banco de Proyectos, la Dirección de Planeación Estratégica y el Departamento de Sistemas de Información Geográfica.

Ahora que estamos en un nuevo periodo el tema se está yendo más a participación ciudadana (Planificador 6b).

Antes no es que no hubiera participación, pero era un poco menos palpable, o sea yo siento que tenían muy buenos perfiles y tal vez era, desde mi punto de vista, era como muy técnico, se utilizaban muy buenas técnicas, pero si faltaba la opinión de la ciudadanía... (Planificador 6a).

Nos ha costado mucho trabajo porque hemos tenido mucho cambio de personal (...) No puedes construir un programa tu solito, necesitas un contrapeso, alguien que te cuestione ¿qué tal si lo que yo pienso no está bien? De alguna forma, aunque quieres evitarlo a veces, es subjetivo ¿no? (Planificador 6b).

Hay aspectos de la relación IMPLAN-Ayuntamiento que son igualmente conflictivos y que también “debilitan” la planeación, alejando a los “planificadores técnicos” de su objetivo: la ciudad; distrayéndolos y por tanto impidiendo que sean lógicos, objetivos e independientes. Primero, siendo prácticamente la única instancia con capacidad técnica en el municipio, este grupo de planificadores considera las peticiones constantes de información estadística y geográfica, cálculos y diagnósticos, como una distracción de su ocupación real, que es la planeación de la ciudad de Puebla. Aseguran que además de ser numerosas se presentan diariamente y suelen ser solicitudes de último minuto, interfiriendo abruptamente cualquier tarea en proceso. Segundo, aun cuando los “planificadores burócratas” aseguran que la relación y comunicación del Instituto con otros actores es cordial y que la opinión del IMPLAN es respetada por tener una base técnica y normativa, los técnicos tienen otro enfoque. Por ejemplo relatan que los instrumentos de planeación, el Programa Municipal de Desarrollo Urbano, la carta urbana y tabla de usos de suelo, son claros y concisos, razón por la cual la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad de Puebla no debería tener problema en interpretar una factibilidad de cambio de uso de suelo, y en caso de tener alguna duda, el equipo de IMPLAN simplemente se referirá a lo estipulado por los instrumentos: “si la norma dice que no, pues yo te voy a decir que no” (Planificador 14). Lo que sucede en la realidad, según los “planificadores técnicos”, es que ante la inconformidad ciudadana por las restricciones de uso y ocupación del suelo, los funcionarios, en lugar de hacer respetar la norma, intentan cambiar la planeación.

Finalmente, otro inconveniente de la interacción entre dependencias municipales y el IMPLAN es que muchas desconocen que el Instituto existe o no comprenden verdaderamente su propósito y procedimientos. Muestra de esto es la siguiente situación: la Secretaría de Cultura y Turismo de Puebla solicitó el apoyo del equipo de Sistemas de Información Geográfica para

actualizar y mejorar el mapa turístico que ofrecen en sus módulos. En una reunión de trabajo donde tres planificadores de SIG mostrarían una primera propuesta, el equipo de la Secretaría comentó que no tenían idea de que hubiera en el municipio una dependencia como IMPLAN, que tuviera tanta información e intentara regular la ciudad, desconocían la jerga de la planeación, no sabían que era la carta urbana o que el suelo tuviera restricciones de uso, ocupación, densidad, etc.

En síntesis, para los “planificadores técnicos” la planeación en la ciudad de Puebla se encuentra en deterioro porque 1) el IMPLAN ya no es lo que solía ser, tanto porque su papel en el Ayuntamiento se debilitó, como porque el rumbo del Instituto se modificó por el cambio de personal (llegada de los “planificadores burócratas”); 2) la base de su labor, planear la ciudad de Puebla, pasa a segundo plano con las constantes peticiones de otros organismos de la administración pública del municipio, porque el IMPLAN es la única instancia con capacidad técnica y; 3) ante la inconformidad ciudadana por las restricciones de uso y ocupación del suelo, los funcionarios, en lugar de hacer respetar la norma, intentan cambiar la planeación.

Conclusión

El Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) de Puebla, igual que cualquier otro organismo gubernamental, tiene un “deber ser” predeterminado en un decreto de creación. El trabajo empírico reveló que lo que sucede en el día a día en las instalaciones de este organismo corresponde con dicho “deber ser”, pero solo de forma superficial, y que cada planificador, más allá de la organización administrativa de la que es sujeto, exhibe un entendimiento particular del concepto de planeación, su objetivo y trayectoria en la ciudad de Puebla. A saber, la práctica de la planeación en este Instituto es distinta según el planificador: sí es burócrata o técnico. Para alguien del primer grupo, la tarea fundamental del IMPLAN es trabajar con el Ayuntamiento para que el ciclo de gestión pública tenga mejores resultados a través de la programación presupuestal y la evaluación del desempeño, porque la práctica tradicional, aunque ha sido exitosa, no es suficiente. En el segundo grupo, en cambio, el propósito del Instituto ha sido y será la “planeación pura”, es decir, la formulación de planes y programas de desarrollo urbano, porque aun cuando no ha logrado alcanzar sus objetivos es necesaria en cualquier ciudad.

Para los “planificadores burócratas” la planeación tradicional en México y América Latina focaliza sus acciones en actividades ligadas al diseño urbano y el ordenamiento del territorio, y se distingue por haber adoptado de forma general un carácter benefactor, con ciudadanos pasivos y limitados recursos para la participación social. Este modelo de planeación tradicional/benefactora

ha sido “exitoso” a pesar de sus imperfecciones, pero no ha alcanzado de lleno sus objetivos por fallas en la instrumentación. En virtud de ello proponen sustituir la esencia benefactora con un enfoque participativo, de modo que se cree sinergia entre la comunidad y el gobierno local para resolver los problemas de la ciudad. Para lograr que esto suceda es indispensable incorporar a sus labores la programación presupuestaria y el ejercicio de rendición de cuentas, que en el Instituto se materializan en los Departamentos de Programación y Evaluación, de modo tal que el Instituto cumpla de mejor manera su propósito, que según ellos sería tener una participación directa en el ciclo de gestión pública.

El propósito de la planeación, según el otro extremo, los “planificadores técnicos”, es incidir en la ciudad: solucionar conflictos urbanos de toda naturaleza y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Para alcanzar tal meta llevan a cabo procedimientos de lo que ellos llaman “planeación pura”, la cual, según sus palabras, es hacer planes y programas de desarrollo urbano, con todas las herramientas técnicas y normativas que tales suponen: tablas de compatibilidad de usos de suelo, cartas urbanas, coeficientes de ocupación y utilización del suelo, densidades, etc. En pocas palabras, plantear un modelo ideal de ciudad (plan) y crear instrumentos que garanticen su realización. Fue de especial interés advertir que este grupo de planificadores, efectivamente, creen que la planeación puede moldear los entornos urbanos e incrementar la calidad de vida de sus habitantes, siempre y cuando los tomadores de decisiones atiendan adecuadamente sus propuestas.

Se encuentran también coincidencias entre ambos grupos, siendo especialmente interesante la referencia que tanto “planificadores técnicos” como “planificadores burócratas” hacen a una raíz de la disciplina, una suerte de prototipo original de la planeación: los técnicos hablan de la “planeación pura”, mientras que los burócratas la llaman “planeación tradicional”. No puede asegurarse que estos “tipos” de planeación son equivalentes en todo sentido, pero tienen en común el entender la ciudad en términos del espacio que ocupa, su dedicación a labores de ordenamiento territorial y/o diseño urbano, además de algunas alusiones al Modelo Racional. Pese estas semejanzas, cada planificador evalúa la trayectoria de la “planeación pura” o “planeación tradicional” de forma divergente. Para los “planificadores burócratas” este tipo de planeación en los países latinoamericanos ha sido exitoso en su ejecución, pero deficiente en la instrumentación, es decir, los planes y propuestas han sido “perfectos” pero no tienen tangibilidad en las urbes, siendo así, la planeación por sí sola, un esfuerzo insuficiente. En contraste, para los “planificadores técnicos” la “planeación pura” no ha sido exitosa o siquiera reconocida, incluso creen que ninguno

de sus conceptos o ideas ha podido materializarse y que en general la disciplina y sus tareas pasan desapercibidas en los gobiernos locales.

Una diferencia sustancial entre “planificadores técnicos” y “planificadores burócratas” es su respuesta a los obstáculos o defectos de la planeación (pura o tradicional) en las ciudades de América Latina. Los primeros permanecen estáticos, esperando que la planeación obtenga el reconocimiento que, según creen, merece, y confiando en que en algún futuro no muy lejano los tomadores de decisiones serán conscientes de la utilidad de la planeación y sus grandes beneficios. Por otro lado, los “planificadores burócratas”, dado que estiman a la planeación, aislada, como una labor insuficiente, proponen eficientizarla agregando al quehacer del IMPLAN la programación presupuestaria y la evaluación del desempeño. Esto último también es percibido de forma opuesta entre “técnicos” y “burócratas”, ya que los primeros juzgan que el restar importancia a los procesos técnicos y el alejarse de la “planeación pura” ha debilitado al Instituto, mientras que los segundos están convencidos de que ampliar el espectro de sus atribuciones los ha convertido en una institución más eficiente y con mayor peso en la administración pública local. Que el Instituto al día de hoy preste mayor atención a las actividades de gestión (programación y evaluación) encuentra explicación en la influencia que cada categoría de planificador tiene en la cotidianidad, al respecto es importante enfatizar dos puntos: el primero, la mayoría de los actores en el IMPLAN son burócratas, destacando el hecho de que las cabezas de todas las áreas, incluyendo la Coordinación General, entran en esta categoría y; segundo, los técnicos además de ser el grupo menos numeroso desempeñan cargos menores, aunque también son algunos de los elementos con más antigüedad en el Instituto.

En cuanto a la relación entre lo que se identificó en este caso de estudio y la teoría de la planeación (ver apartado *1.1. Origen y teoría de la planeación*) en general se percibe una propensión a mantener los supuestos del Modelo Racional e incipientes o nulas aproximaciones a otros paradigmas. La “planeación tradicional” que mencionan los “planificadores burócratas”, aun cuando no la califican propiamente como racional, independiente o apolítica, es exaltada diciendo que es “perfecta”, dando por sentado que las decisiones y productos de la planeación, por escasos que sean los ejemplos exitosos, siempre son y serán correctos. Por su parte, la “planeación pura” de los “planificadores técnicos” defiende con mayor ahínco la tecnicidad y racionalidad, opinando incluso que prescindir de estos atributos debilita a la planeación y por ende a los planificadores. Es significativa también la predisposición de todos los actores del IMPLAN en referirse a la

planeación como un macro concepto, sin usar casi ningún tipo de calificativo más preciso, como planeación estratégica, planeación incrementalista, planeación colaborativa, etc. Los “planificadores técnicos” son, sin duda, los más generales en su discurso, mientras que los “planificadores burócratas” muestran interés en el paradigma de planeación participativa, incorporándolo en algunos procesos y en la realización del más reciente Plan Municipal de Desarrollo (2018-2021). Empero, no puede dejar de cuestionarse la efectividad de los procesos participativos en el IMPLAN, dada la escasa disponibilidad de tiempo para el trabajo de campo, lo único que se conoce de ellos proviene de los testimonios mismos de los planificadores.

Para finalizar, los “planificadores técnicos” del IMPLAN de Puebla son similares a los “planificadores técnicos” del IMEPLAN de Guadalajara, pero no son retratos idénticos. De alguna manera comparten la convicción y confianza en la planeación, refiriéndose a ella como un método racional, lógico, objetivo, técnico. No obstante, en el IMEPLAN no hicieron mención de algún término semejante a la “planeación pura” y se describen ante todo como técnicos (100% técnicos), dejando cierto margen para el error y aceptando que la planeación es solo la base de la institución y siempre debe ser complementada con las labores de gestión. En el IMPLAN, al contrario, estiman que el cambio de dirección en el Instituto no ha sido del todo conveniente y que la planeación es aún muy débil.

Capítulo III: expresiones de la práctica de la planeación y conclusiones comparativas

Introducción

Siguiendo los procedimientos y técnicas de los estudios que se engloban en el paradigma del *Practice Movement*, se hizo una investigación documental sobre el entorno urbano de los casos de estudio, a la que prosiguió una estancia de cinco días en las instalaciones de cada uno. En el Capítulo I de esta sección se habla del Instituto Metropolitano de Planeación y Gestión del Desarrollo (IMEPLAN) del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), se puntualiza que durante la etapa documental se reconoció la longevidad del pensamiento metropolitano en la región, tanto en el propio funcionamiento de la urbe como en los incipientes ejercicios de planeación; mientras que en el trabajo de campo, el principal hallazgo fue descubrir que la base del quehacer del IMEPLAN es, aun hoy, la idea de la metrópoli, lo que en su día a día ellos describen como “planeación metropolitana”. El Capítulo II se centra en el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) del municipio de Puebla, en el cual la práctica de la planeación es distinta según el planificador: sí es burócrata o técnico; para alguien del primer grupo, la tarea fundamental del IMPLAN es trabajar con el Ayuntamiento para que el ciclo de gestión pública tenga mejores resultados a través de la programación presupuestal y la evaluación del desempeño, porque la práctica tradicional, aunque ha sido exitosa, no es suficiente; en el segundo grupo, en cambio, el propósito del Instituto ha sido y será la “planeación pura”, es decir, la formulación de planes y programas de desarrollo urbano, porque aun cuando no ha logrado alcanzar sus objetivos es necesaria en cualquier ciudad.

Tras haber discutido cada caso de estudio por separado, con este capítulo se busca dar contenido al concepto “práctica de la planeación”, aterrizando los elementos y nociones capturadas en expresiones concretas. Dada tal determinación, se revisaron los elementos clave de cada Instituto y se cotejaron con el ideal de la planeación, desde los supuestos del Modelo Racional hasta los pensamientos y nociones de esta disciplina en la literatura mexicana. Se hicieron dos interpretaciones, en la primera, retomando sobre todo los fundamentos del *Practice Movement*, se definieron expresiones de la práctica de la planeación según los acotamientos que le imponía a la actividad la dependencia, los planificadores y otros factores externos. Para la segunda interpretación se escudriñaron las prácticas con la intención de hallar puntos de concurrencia que

ayudaran a dilucidar, para los planificadores en las ciudades mexicanas, qué es y qué no es planeación.

Como resultado se dio forma a tres expresiones concretas de la práctica de la planeación: una exclusiva para la escala metropolitana del IMEPLAN del AMG, otra condicionada por la aspiración de eficientizar la planeación en el IMPLAN del municipio de Puebla y, finalmente, una en la que convergen las aspiraciones de los “planificadores técnicos”, tanto los del IMEPLAN como los del IMPLAN, las ideas de otro tipo de planificadores y los estándares del Modelo Racional. Como se explicará a continuación, la última se hace presente en ambos Institutos, pero cobra peculiaridades en cada urbe. El hecho de haber encontrado no una sola práctica en ambos casos de estudio, sino tres con características distintivas, es señal de que la práctica de la planeación no es una reproducción exacta de la teoría, y de que aún en las ciudades pertenecientes a un mismo sistema urbano y con atributos semejantes, la constitución, entendimiento y métodos de la planeación no son repetitivos.

Del segundo análisis se extrajeron seis conclusiones que pormenorizan algunas piezas con las que puede iniciar la construcción de la práctica de la planeación en México. Destaca que, de la concepción tradicional de la disciplina, la racionalidad persiste con mayor fuerza y que las generalizaciones de la literatura mexicana en las que se asegura que la planeación “no funciona” no tienen sustento. Igualmente, se respalda el hecho de que en la realidad la práctica de la planeación es un fenómeno heterogéneo y complejo que se transforma con las dinámicas de su entorno, pero que al mismo tiempo hay una raíz fundamental que le da significado a esta disciplina, independientemente del actor, la institución o la ciudad, y que se hace evidente de múltiples maneras.

1. Expresiones concretas de la práctica de la planeación

El objetivo del trabajo de campo era identificar las expresiones que adopta la práctica de la planeación en la escala local mexicana, tomando como ejemplos los casos expuestos en los capítulos anteriores. La información recabada a través de las entrevistas y ejercicios de observación revelaron que en los dos Institutos la práctica (y descripción de la práctica) no era invariable, sino que adquiría características particulares según el área y planificador que se estuviera entrevistando u observando. Sin embargo, sí se detectaron coincidencias en la representación de la planeación, el discurso, el vocabulario, las tareas y las interacciones. Es decir, la planeación no es un fenómeno singular u homogéneo (Beauregard, 1981), pero sí es regular.

En total se reconocieron tres expresiones de la práctica de la planeación: la planeación pura, la planeación metropolitana y la planeación como parte del ciclo de gestión pública. La primera tiene la cualidad de ser una expresión común entre el Instituto Metropolitano de Planeación y Gestión del Desarrollo (IMEPLAN) del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) y el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) del municipio de Puebla pero, es importante señalar, solo es semejante, no idéntica. La planeación pura es cultivada por los “planificadores técnicos” y se distingue por su apego a los supuestos del Modelo Racional. Por su parte, la planeación metropolitana es aquella que profesan los “planificadores gestores” del IMEPLAN y que encuentra su razón de ser en la escala metropolitana de la urbe. Dice rescatar los supuestos del Modelo Racional, pero en su quehacer diario solo logra sostener los procesos racionales (100% técnicos). Finalmente, la planeación como parte del ciclo de gestión pública es la interpretación que se hace en el IMPLAN, en concreto los “planificadores burócratas”. En esta ocasión se asegura que la planeación es “perfecta” pero no es suficiente y para efficientizarla es necesario que tenga una participación directa en el ciclo de gestión pública.

1.1. Planeación pura

El trabajo de campo reveló que una de las formas en que la práctica de la planeación se expresa, en ambos Institutos, lucha por mantener vigentes los supuestos del Modelo Racional, preserva los procesos técnicos y científicos de la planeación estadounidense, y resguarda los ideales y convicciones que caracterizaron a los primeros urbanistas mexicanos. Se ha denominado a esta expresión concreta “planeación pura”. En el IMEPLAN del AMG es la base de la institución y el origen de todos sus productos, se concentra en un área concreta y es llevada a cabo por un grupo concreto de planificadores; se encuentra aislada para mantener su capacidad técnica y para evadir presiones políticas, pero también porque para hacerla se necesita un perfil profesional determinado. En el IMPLAN de Puebla tiene por propósito incidir en la ciudad: solucionar conflictos urbanos de toda naturaleza y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos; pero no es la función única ni principal del organismo, lo cual se refleja en la menor cantidad de “planificadores técnicos”.

Pese a que en Puebla y el AMG se observaron expresiones de la práctica de la planeación que “van más allá” de la idea tradicional, la “planeación pura” o la “planeación técnica” sigue teniendo un peso significativo entre los planificadores y, en mayor o menor medida, según sea el caso, se sigue practicando. En ambos Institutos se encontraron planificadores con perfiles profesionales, objetivos y conceptualizaciones de la planeación similares, en los que se manifiestan

claras referencias al Modelo Racional, procesos asimilados de la planeación estadounidense como la zonificación y la elaboración de planos reguladores, y la opinión de que la planeación es necesaria y útil. Adicionalmente, algunos de los planificadores que se mantienen alineados a este paradigma comparten una suerte de frustración, tanto con el anonimato e incompreensión de los que adolece la planeación, las desmedidas exigencias a las que se le somete, como con la creciente incapacidad de mantenerse independientes y apolíticos.

La planeación en el IMEPLAN de Guadalajara, según sus “planificadores técnicos”, no es tradicional (pura) totalmente, pero sí es 100% técnica. Como se explicó en el apartado 2.4. *Los planificadores técnicos y los planificadores gestores*, las tareas diarias de este Instituto se dividen en dos direcciones, planeación y gestión, pero la primera es la base de todos sus procedimientos y acciones, y a la vez tiene un grupo más numeroso de trabajadores (dos veces el personal de la Dirección de Gestión). Es en la Dirección de Planeación Metropolitana donde se elaboran los cuatro instrumentos básicos de planeación para el AMG (ver apartado 2.3. *No son una autoridad reguladora del suelo, sino un ente técnico*) y donde surgen todos los “insumos técnicos” (indicadores, diagnósticos, cartografía, etc.) que la dependencia necesite. Además, los planificadores de esta dirección tienen un perfil “altamente técnico”, según el Director General, la Dirección de Gestión del Desarrollo Metropolitano y los planificadores de la misma área. Al hablar de perfiles técnicos, los planificadores de IMEPLAN no hacen referencia a ninguna disciplina en concreto, sino un modo de ver y hacer la planeación. Un “planificador técnico”, independientemente de la disciplina de formación, posee una preparación especial en el manejo de *software*, puede ejecutar procedimientos complejos de cálculo y estadística, conoce la normatividad y además tiene conocimientos específicos según su área de *expertise*.

El rol fundamental del IMEPLAN en el Sistema Integral de Desarrollo Metropolitano (SIDM) es como ente técnico (ver apartado 2.1. *Sistema Integral de Desarrollo Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara*), aunque también realiza actividades de gestión. El personal cree que es algo negativo que el enfoque político supere al enfoque técnico en el Instituto, porque involucrarse demasiado en la gestión es entrar en un ambiente que no hace sino debilitar su capacidad técnica. Por tanto, la división de tareas garantiza que el ejercicio de la planeación se mantenga 100% técnico, librándolos de obstáculos y “pleitos”. En pocas palabras, independientemente de las etapas por las que pasen los instrumentos de planeación y gestión antes

o después del Instituto, durante su estancia en la Dirección de Planeación Metropolitana y en manos de los “planificadores técnicos” son un proceso racional, lógico, matemático.

Por otro lado, en el IMPLAN Puebla los “planificadores técnicos” estipulan que el propósito de la planeación es solucionar los problemas urbanos y alcanzar una mejor ciudad, dando por hecho que la planeación tiene la capacidad de moldear las ciudades e incrementar la calidad de vida de sus habitantes. Con esta óptica, los “planificadores técnicos” de este Instituto se consideran casi activistas dentro de la administración pública. También exaltan la visión del “planificador técnico” como un actor con *expertise*, pero dan un mayor peso a la idea de luchar por una ciudad más justa, funcional, con mejor calidad de vida. Para ellos son sumamente importantes las intervenciones urbanas planificadas, recordando a la manera en que el arquitecto Carlos Contreras estableciera en el año 1925 en el *National Planning Project for the Republic of Mexico*: la planeación debe ser considerada un problema nacional y un asunto urgente.

Los “planificadores técnicos” de IMPLAN pueden encontrarse en diferentes áreas, pero es el Departamento de Planeación Estratégica (DPE) (FIGURA 2) el que hace “la planeación pura”: los planes y programas de desarrollo urbano para el municipio. Sin embargo, según lo observado en el trabajo de campo, esta categoría de planificador es la menos abundante en el Instituto: el DPE lo componen cuatro individuos, y el resto, disperso en las demás áreas, son aproximadamente diez personas más. Así como los funcionarios públicos mexicanos tenían una idea muy vaga de lo que eran las ciudades en los años 20 (según la Asociación Nacional para la Planificación de la República Mexicana), los funcionarios públicos de hoy en día desconocen la existencia de instancias como el IMPLAN y no comprenden verdaderamente el propósito y procedimientos de la planeación. En la experiencia de los “planificadores técnicos” de IMPLAN, los pocos funcionarios que tienen conciencia y contacto con el Instituto esperan que los planificadores resuelvan todos los conflictos, que creen la ciudad perfecta, que incentiven el desarrollo; y al mismo tiempo cuestionan la planeación, no la entienden, no respetan las normas que establece y la mantienen en las sombras, no le dan atribuciones reales.

Lo que demuestra el haber encontrado una expresión común de la práctica de la planeación es que, aun cuando no puede decirse que es un fenómeno singular u homogéneo (Beauregard, 1981), si es regular. Es decir, hay una raíz fundamental que le da significado a esta disciplina, independientemente del actor, la institución o la ciudad. La regularidad de esta práctica de la planeación se hace evidente en las actividades de los Institutos y en el prestigio que los

“planificadores técnicos” le siguen adjudicando a su profesión. En las actividades se observó que en el uso de terminología y la formulación de instrumentos, tanto en el AMG como en Puebla, se hacen presentes las nociones y procedimientos del pensamiento estadounidense de la planeación, mismo que se observaba también en el trabajo de los primeros urbanistas mexicanos. Utilizan recursos gráficos que tienen el mismo objetivo de los Planos Reguladores de Contreras, aunque ellos los llamen Programas de Desarrollo Urbano. En cuanto al prestigio, se manifiesta en cómo el “planificador técnico” tiene un papel crucial y su labor continúa siendo indispensable, en Puebla para el desarrollo de la ciudad y en el AMG para el ciclo de gestión metropolitana.

En contraste, el aspecto institucional que suponen estos organismos, y en general la planeación en las ciudades mexicanas, es una realidad, pero no es imprescindible para dar significado a la planeación. Es decir, la legislación en materia urbana no condiciona la práctica de la planeación completa, los planificadores la siguen porque deben hacerlo, pero lo que para ellos realmente construye la representación de su profesión son las abstracciones de la teoría misma, el Modelo Racional, y sobre todo los ejercicios exitosos de planeación en otras ciudades o de los “grandes urbanistas”. Cumplen con las atribuciones que les corresponden, generan planes y programas de desarrollo urbano para las ciudades en las que se encuentran, pero no se ajustan estrictamente al “deber ser” de los decretos y reglamentos. Los “planificadores técnicos” en ambos Institutos cumplen con su deber como servidores públicos, pero no es suficiente, ya sea porque no los satisface o porque no creen que la estructura institucional actual y las metodologías que propone sean las más adecuadas. En otras palabras, bajo el enfoque “puro” de hacer planeación de los “planificadores técnicos”, sus métodos y técnicas son mejores o por lo menos más adecuadas. En el AMG, el Director de Planeación Metropolitana comentó con respecto a las metodologías:

No las seguimos. Es decir, primero porque a nivel metropolitano no hay referencias, casi todo está a nivel municipal, entonces esa es una, dos porque yo desconfío mucho de esas metodologías. La mayoría de mi experiencia acá me ha enseñado que la gente se vuelve esclava de la metodología y descuida todo el contenido. Entonces acá lo invertimos y nos ha funcionado, desde el POTMet proponemos más o menos cómo lo concebimos, etc., y trabajamos para que se dé. Sí eso incluye, por ejemplo, una reforma legal, pues así lo trabajamos, evidentemente tenemos referencias o estamos pendientes de qué está pasando o vamos buscando, o ellos mismos también van proponiendo, etc. Pero acá es mucho de construir porque es difícil que haya precedentes, casi nunca hemos encontrado un precedente. El último caso es el Atlas de Riesgos, no teníamos una metodología y por tratar de replicar la metodología municipal perdimos casi un año en la elaboración, porque no servía (...) normalmente eso es lo que sucede acá, que no hay, es difícil referirte a algo.

En el caso de Puebla tienen una perspectiva muy similar. Por ejemplo, la nueva Guía Metodológica para la Elaboración y Actualización de Programas Municipales de Desarrollo Urbano (2017) hace “obligatorio” incorporar el análisis del medio ambiente y las características socioeconómicas, incluyendo ahora cuestiones de resiliencia y cambio climático en el primero, como equidad de género en el segundo; pero igual que las guías metodológicas que le preceden, no dicta cómo ordenar los usos de suelo o con que instrumentos habrán de normarse. En la práctica, el análisis de las características sociales y económicas de la ciudad toman gran parte del tiempo de trabajo de los planificadores y amplias secciones de los documentos que publican, pero el atributo central siempre es la zonificación y demás instrumentos para normar el uso y ocupación del suelo.

(...) aunque no lo dice con claridad, no dice que tengamos que poner un capítulo normativo, no dice que tengamos que poner una tabla de compatibilidades, pero nosotros no entendemos otra manera, o sea, no hallamos metodológicamente cómo regular el uso del suelo sin estos dos instrumentos, sin la carta de usos de suelo o la carta urbana, sin la zonificación secundaria y la tabla de compatibilidades. Para nosotros sigue siendo, necesariamente, un instrumento operable, que nos ayuda a operar... (Planificador 14, IMPLAN Puebla).

Por último, pese a que la “planeación pura” es una expresión común entre los “planificadores técnicos” del IMEPLAN y del IMPLAN, el argumento que condiciona y caracteriza el “arraigo” es divergente. En el Instituto del AMG es la exaltación de la racionalidad de los procesos y los actores, así como la lucha por mantenerse independientes y apolíticos, en pocas palabras, los supuestos del Modelo Racional, lo que asienta la vigencia de la “planeación pura”. En cambio, en el Instituto de Puebla es el ver a la planeación como un oficio de *expertise*, como una labor necesaria y desinteresada, como la solución absoluta a todo problema urbano y el modo de garantizar que las ciudades sean funcionales, justas, sustentables, equitativas, etc., tal como pensaron Cuevas Pietrasanta, Mario Pani, Miguel Ángel de Quevedo, entre otros.

En conclusión, la “planeación pura” sigue teniendo significado para los planificadores, al menos en los dos casos de estudio. Aun cuando se analizaron Institutos con distintas ubicaciones geográficas así como contextos urbanos, sociales y económicos divergentes, la “planeación pura” es una expresión común, sentando que aunque la práctica de la planeación en México no es un fenómeno singular y homogéneo, si es regular. En el caso del IMEPLAN, los “planificadores técnicos” dicen que su ejercicio es 100% técnico, tanto por su formación como porque se esfuerzan en prevenir cualquier influencia externa, claras referencias al Modelo Racional. En el IMPLAN de

Puebla, el motivo para calificar la labor de los “planificadores técnicos” como “planeación pura” es que las enseñanzas de los urbanistas destacados del siglo XX siguen dictando los procesos básicos de la práctica de la planeación, es decir, sus propuestas son racionales, lógicas y factibles, por tanto pueden resolver cualquier problema que se presente en la ciudad.

1.2. Planeación metropolitana: la metrópoli como prioridad

La “planeación metropolitana” es la expresión concreta que adopta la planeación en el Instituto Metropolitano de Planeación y Gestión del Desarrollo (IMEPLAN) del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG). La naturaleza, procesos y personal del IMEPLAN son distintos a los de un Instituto Municipal de Planeación (IMP) porque su misma creación obedeció a una visión metropolitana. Según el Estatuto Orgánico de las Instancias de Coordinación Metropolitana del AMG, esta dependencia tiene por objeto elaborar y proponer instrumentos de planeación, estudios y propuestas, así como mecanismos de coordinación de las instancias, e intervenir en todas las fases de las políticas de coordinación metropolitana. Además, sus planificadores, como ya se dijo, manifiestan que ellos no son una autoridad reguladora del suelo, sino un ente técnico que establece instrumentos para la gestión y que busca acompañar a los municipios en tal proceso.

La “planeación metropolitana” de IMEPLAN es la suma de la práctica de la “planeación pura” y la función de gestión metropolitana. Anteriormente se había explicado que en IMEPLAN una de las categorías de planificadores es “planificador técnico” y que ellos conforman la Dirección de Planeación Metropolitana. Por otra parte, con el trabajo de campo se concluyó que los “planificadores técnicos” de ambos Institutos ejercen una práctica de la planeación “pura”, pero con características particulares en cada caso. Así, los “planificadores técnicos” de IMEPLAN practican una “planeación pura” que se distingue por ser 100% técnica y por una resistencia constante a las presiones políticas y externas de todo tipo. En otras palabras, se apegan a los supuestos del Modelo Racional.

Aun cuando la “planeación metropolitana” del IMEPLAN parece ser un estado evolucionado de la concepción tradicional de la planeación, se alinea con el ideal (ver *Sección I El Ideal de la Planeación*) preservando y defendiendo la racionalidad y tecnicidad de su personal, procedimientos y productos: los planificadores son individuos racionales que aplican un método racional para alcanzar un objetivo determinado. El planificador debe ser 100% técnico desde su formación, pero también evitando involucrarse en procesos políticos. A pesar de que actúe como evaluador de las decisiones de los municipios que pertenecen al área metropolitana (proceso

político), pretende operar en toda ocasión desde la racionalidad que le confiere su estatus profesional (proceso técnico), de forma tal que pueda visualizar y proponer la mejor opción para resolver cada uno de los conflictos de la ciudad. Asimismo, las intervenciones en el entorno urbano del AMG buscan racionalizarse a través de cuatro instrumentos de ordenamiento territorial, en los cuales se examinen con rigurosidad científica las cualidades del medio físico natural y transformado del asentamiento, y se materialicen la lógica, cálculos y estimaciones del planificador, estableciendo los pasos a seguir para alcanzar una “imagen objetivo” (ciudad compacta, conectada, cercana y equitativa) ⁷.

Según los teóricos del *Practice Movement*, los reportes altamente específicos y ligados al entorno de la actividad diaria de los planificadores e instituciones de planeación, pueden proporcionar un mejor panorama de la naturaleza y posibilidades de la práctica de esta disciplina (Innes, 1995). La “planeación metropolitana” que hacen en IMEPLAN es un claro ejemplo de la relevancia de tales factores para dar significado a la práctica. En primer lugar, la escala y funcionamiento de la zona urbana de Guadalajara sobrepasó los límites del municipio del mismo nombre desde los años sesenta (Rendón & Caldera, 1992), es decir, la dinámica metropolitana no es un fenómeno reciente, por lo tanto, cualquier intento de racionalización de las actividades urbanas tendría como base los efectos que tal cualidad tiene en Guadalajara y los municipios conurbados. En segundo lugar, como se expone en el apartado 2.2. *¿Planeación metropolitana?*, la administración de los municipios del AMG tuvo una transformación política importante en el año 2015 (un año después de la creación de IMEPLAN), destacando la llegada a la alcaldía de Guadalajara de actores que habían contribuido en el desarrollo de la visión metropolitana en el estado de Jalisco a través de instrumentos como la Ley de Coordinación Metropolitana (2008). Tales ideas permearon en el joven Instituto y se consolidaron con la última reforma a dicha ley en el año 2017 y con la elección del actual Director General Mario Ramón Silva Rodríguez. En pocas palabras, puede decirse que la idea metropolitana de la planeación del IMEPLAN y sus planificadores es una combinación, por un lado, del suceso y consecuencias de la conurbación de los municipios del AMG, y por otro, los acontecimientos políticos donde estuvieron involucrados actores que impulsaban la visión metropolitana.

⁷ Según el POTMet, el AMG ha crecido sin rumbo y se encuentra dispersa, desconectada, distante y desigual (4D), siendo la meta convertirla en una ciudad compacta, conectada, cercana y equitativa (C3E).

Sin embargo, más allá de los factores externos que provocaron la constitución de un Instituto de planeación metropolitana en lugar de uno municipal, el planear la metrópoli es una noción que viene de los planificadores mismos. Si bien, la llegada del actual Director General consolidó el carácter del Instituto como ente técnico para la gestión metropolitana, el personal de la Dirección de Planeación carga consigo la esencia de la visión metropolitana, son ellos los que la definieron, estructuraron y establecieron la “imagen objetivo”, el ahora y el “deber ser” del AMG. Teniendo esto en consideración, cabe preguntarse cuál sería el rumbo del Instituto si no hubiera “planificadores técnicos” o si este equipo estuviera conformado por actores diferentes, especialmente si la cabeza de la Dirección de Planeación fuera otro individuo. Resumiendo, los “planificadores técnicos” de IMEPLAN practican una versión “pura” de la planeación pero con plena conciencia de que su objeto de estudio es la metrópoli.

Entender y ejecutar planeación en una conurbación de la escala del AMG implica un fuerte trabajo de coordinación entre instancias metropolitanas, pero también estatales y municipales. En otros términos, la “planeación metropolitana” no es un proceso aislado o independiente, como se espera en el ideal. En cuanto a los vínculos con el sistema de administración metropolitana, como se explicó en el apartado *2.1. Sistema Integral de Desarrollo Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara*, el IMEPLAN es una de las cuatro instancias del Régimen de Coordinación Metropolitana del AMG: 1) Junta de Coordinación Metropolitana, 2) Agencias Metropolitanas, 3) IMEPLAN y, 4) Consejo Ciudadano Metropolitano. La máxima autoridad del Régimen es la Junta de Coordinación Metropolitana, la cual deberá aprobar todos los planes, programas y proyectos en el AMG, incluyendo aquellos emitidos por su ente técnico (IMEPLAN) (FIGURA 1). Los integrantes de la Junta son los alcaldes de los municipios del AMG, el Gobernador del Estado, un representante de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y un representante del Consejo Ciudadano Metropolitano. Por esta razón, aun cuando el IMEPLAN ostenta un puesto alto en la jerarquía en el Sistema Integral de Desarrollo Metropolitano (SIDM), siendo el ente técnico de todas las instancias, sus acciones están acotadas a las disposiciones de la Junta y, por ende, al Gobierno del Estado y los gobiernos municipales del AMG.

La interacción IMEPLAN-instancias metropolitanas se da diariamente, no solo con la Junta de Coordinación Metropolitana, sino con las Agencias Metropolitanas, figura de administración de servicios del AMG, y las Mesas de Gestión Metropolitana, espacio donde funcionarios y directivos

del AMG se encuentran para plantear problemas comunes y medidas de abordaje con perspectiva metropolitana (ver apartado 2.1. *Sistema Integral de Desarrollo Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara*). El propósito detrás de ambas figuras es, por un lado, la inclusión de cada una de las partes del AMG (los nueve municipios), y por otro, evitar que aun cuando el IMEPLAN sea el ente técnico del SIDM tome decisiones aisladas y hegemónicas. Se llega a esta conclusión con base en lo establecido en la Ley de Coordinación Metropolitana para el Estado de Jalisco (2017), en el testimonio de los planificadores y la observación en el trabajo de campo, pero para corroborar la veracidad de esta interpretación sería necesario contar con la opinión de los municipios del AMG.

Esa es, digamos, la base, porque Coordinación Metropolitana es eso. Entonces, nosotros lo que hacemos es que los procesos, por ejemplo, para la elaboración de los instrumentos, no es que se hagan acá y luego se socialicen, desde el principio arranca, se crean mecanismos para que los municipios se suban. Naturalmente la mayor cantidad del proceso está acá, o sea el motor está acá, pero entonces durante la elaboración y eso generamos talleres o reuniones de participación, o vamos al municipio o lo trabajamos en la mesa, etc., pero la retroalimentación es permanente. Porque si no, no, digamos que eso tiene dos problemas, 1) [los municipios] no lo aplicarían, o sea si se hace algo que es cocinado estrictamente aquí entre nosotros la aplicación va a ser nula y va a generar mucha resistencia y; 2) yo también creo en la integración de las escalas, entonces nosotros (...) Lo que buscamos es complementarnos y vamos viendo con los municipios, etc., si necesitamos ver cosas en específico, por ejemplo, ahorita trabajamos con Zapopan el tema de un polígono difícil para el área metropolitana, en específico, entonces ahí está Zapopan, está la Secretaría de Medio Ambiente y estamos nosotros. Pero, no todo sale de acá (Planificador 4P/2).

Otro aspecto sobresaliente de la suma de la “planeación pura” y la visión metropolitana del IMEPLAN es que tanto los “planificadores técnicos” como los “planificadores gestores”, más que solo adecuarse a esta configuración, la ven como el sistema óptimo para cumplir con sus atribuciones, como una instancia metropolitana y en lo individual cada planificador. A saber, el IMEPLAN ha accedido y aprobado su papel como ente técnico en el SIDM, cree que su papel es fundamental y que no hay otra dependencia que pueda o deba hacer labores técnicas. En lo que respecta a cada planificador, los técnicos, por su inclinación al Modelo Racional salvaguardan su racionalidad e independencia de presiones externas (aunque no siempre es posible), no desean involucrarse en cuestiones políticas porque los distrae de su deber y disminuye su capacidad técnica; los gestores, saben que su función es ser el enlace entre el equipo técnico y todo agente externo: instancias metropolitanas, el gobierno estatal y gobiernos municipales, iniciativa privada,

etc., además, creen que las labores técnicas corresponden a la Dirección de Planeación Metropolitana y ellos no tienen motivo alguno para inmiscuirse en esos asuntos. Esta situación, como se verá más adelante, no sucede, tal cual, en el IMPLAN de Puebla.

IMEPLAN se vuelve el ente normativo de las agencias, y las agencias solamente pueden administrar servicios públicos, de hecho, el cargo de quien encabeza una agencia es Administrador o Administradora General, no puede ser director, no puede manejar ni procesar datos, me los puede facilitar a mí, pero no puede tomar decisiones por sí solo. (Planificador 6P/1)

Por último, la “planeación metropolitana” de IMEPLAN es institucional en sus propios términos. Pertenece a un sistema de coordinación metropolitana en el cual representa un papel con un carácter y funciones rigurosamente acotadas, no obstante, es la única estructura que siguen de forma voluntaria. En lugar de alinearse a instrumentos y demás disposiciones federales en el ejercicio de la planeación, procuran proceder del modo que mejor convenga a los intereses del AMG. Mantuvieron su propio Consejo Ciudadano Metropolitano, aun cuando la LGAHOTDU de 2017 instaure un Consejo Consultivo como único mecanismo de consulta pública e interinstitucional para la Gobernanza Metropolitana⁸; adicionalmente, no siguen guías metodológicas, tanto porque no hay a escala metropolitana, como porque no “confían en ellas”. Este último razonamiento reafirma que el IMEPLAN como organismo y los planificadores (técnicos y gestores), como en el Modelo Racional de la teoría de la planeación y como lo hicieron los urbanistas mexicanos de inicios del siglo XX, se piensan como el actor racional cuyos procesos racionales guían el desarrollo urbano en el camino indicado.

(...) el Consejo Consultivo (...) lo tuvimos que dejar porque la Ley de Asentamientos [LGAHOTDU] prevé como único mecanismo de participación a ese consejo, desconociendo que en Jalisco ya había un Consejo Ciudadano Metropolitano, que son diferentes, el Consejo Consultivo de la Ley General le da juego y participación a organizaciones civiles, universidades, cámaras y colegios de profesionales, digamos que es una participación ciudadana sectorial institucionalizada y organizada. El Consejo Ciudadano Metropolitano de nosotros son dos habitantes por cada municipio, representando a los habitantes de ese territorio municipal que forma parte de la metrópoli, entonces son dos lógicas distintas. Entonces nosotros decidimos no desaparecer al Consejo Ciudadano, que es el sello de la coordinación, y coexistir con este Consejo Consultivo, creándolo expreso para llevar a consulta pública los instrumentos de planeación (...) (Planificado 6P/1).

⁸ Capítulo Sexto, Artículo 36.

No las seguimos. Es decir, primero porque a nivel metropolitano no hay referencias, casi todo está a nivel municipal, entonces esa es una, dos porque yo desconfío mucho de esas metodologías. La mayoría de mi experiencia acá me ha enseñado que la gente se vuelve esclava de la metodología y descuida todo el contenido. Entonces acá lo invertimos y nos ha funcionado, desde el POTMet proponemos más o menos cómo lo concebimos, etc., y trabajamos para que se dé. Sí eso incluye, por ejemplo, una reforma legal, pues así lo trabajamos, evidentemente tenemos referencias o estamos pendientes de qué está pasando o vamos buscando, o ellos mismos también van proponiendo, etc. Pero acá es mucho de construir porque es difícil que haya precedentes, casi nunca hemos encontrado un precedente. El último caso es el Atlas de Riesgos, no teníamos una metodología y por tratar de replicar la metodología municipal perdimos casi un año en la elaboración, porque no servía (...) normalmente eso es lo que sucede acá, que no hay, es difícil referirte a algo (Planificador 4P/2).

En síntesis, la “planeación metropolitana” del IMEPLAN es una expresión particular de la práctica de la planeación en el entorno urbano específico del AMG, dado su proceso evolutivo y una serie de sucesos actuales que enfocaron su visión. Se caracteriza por conservar del ideal de la planeación (ver *Sección I El Ideal de la Planeación*) el fundamento racional y/o técnico de planificadores y procesos, mismo que intenta preservar apartándose de presiones políticas. Empero, esta expresión muestra también que el entorno incide de forma importante en la conceptualización, campo de acción y facultades de la práctica de la planeación, ya que siendo el IMEPLAN el ente técnico del SIDM del AMG se amplía la escala de su trabajo y al mismo tiempo no posee una independencia absoluta.

1.3. Planeación como parte del ciclo de gestión pública: programar, planear y evaluar

La planeación como parte del ciclo de gestión pública es la forma en que conceptualizan la práctica de la planeación los “planificadores burócratas” del IMPLAN de Puebla. El ejercicio de la “planeación pura” es solo una etapa de la planeación, entendiendo esta última como una participación directa e integral en el ciclo de gestión pública municipal. En otras palabras, para que la planeación sea efectiva no puede limitarse a hacer planes y programas de desarrollo urbano, al ordenamiento territorial o el diseño urbano, sino que debe involucrarse en cada una de las etapas y procesos de la administración urbana. Con esta expresión pierde peso el ideal de la planeación independiente y apolítica, pero, como se verá más adelante, no sucede lo mismo con la expectativa de racionalidad.

La base de esta perspectiva es, irónicamente, la idea de que la planeación, entendida como una suma de ordenamiento territorial y diseño urbano, es “perfecta”. Los “planificadores

burócratas” del IMPLAN de Puebla (ver apartado 2.1. *Los planificadores burócratas: la planeación es participar en el ciclo de gestión pública*) dicen que los procesos y propuestas de la planeación en América Latina, y en general, se caracterizan por ser racionales, sustentados y posibles, aunque no hayan logrado tangibilidad en los entornos urbanos, juzgan que la planeación es una disciplina fundamental para la administración urbana y, según las herramientas que se han tomado, una actividad exitosa. En el mismo orden de ideas, los problemas urbanos son consecuencia de fallas en la instrumentación y no de “una mala planeación” como muchos podrían asumir. La planeación ha tomado buenas decisiones, pero ha enfocado todos sus esfuerzos en un ejercicio benefactor, o sea, hacer propuestas racionales que no toman en consideración la opinión pública dirigidas a una sociedad pasiva que se limita a exigir y recibir.

La planeación es “perfecta”, pero no es suficiente. Con este enfoque los “planificadores burócratas” asumen como ciertos los supuestos del ideal de la planeación: ejercicio racional, independiente y apolítico llevado a cabo por un equipo técnico (*expertise*), pero también dan por sentada la visión de la planeación como la solución definitiva a los conflictos urbanos y el camino seguro hacia una mejor ciudad. Por consiguiente, la planeación no necesita modificaciones sino un paso adicional: la gestión pública, lo que para los “planificadores burócratas” significa 1) que los procesos de la planeación deben dejar de ser benefactores y pasar a ser más participativos; 2) profesionalizar a los servidores públicos y; 3) incorporar al quehacer de los Institutos de Planeación labores como la programación presupuestaria y el ejercicio de rendición de cuentas.

Nosotros cuando nos sentamos acá entendimos que la planeación debe ser, desde mi punto de vista, sí, participativa, pero también social, buscando un poco estas grandes definiciones globales, es dejar de ser benefactores, buscar que la gente misma sea un ente de decisión y que cada una de las políticas públicas que se diseñen como tal partan del sentir ciudadano (Planificador 10).

Lo que hoy buscamos es potencializar, fortalecer las capacidades del ciudadano, para entonces partir de una gerencia y no de una administración pública, sino una gerencia con base a las proyecciones, la planeación misma (...) regresarles la ciudad a los ciudadanos y hablar de ciudadanos, no hablar de habitantes o gobernados (Planificador 10).

Los “planificadores burócratas” califican la planeación de las ciudades mexicanas y de América Latina como benefactora: los planificadores basados en sus propios conocimientos y *expertise* han elaborado propuestas para ordenar las ciudades y mejorar la calidad de vida, mientras que la ciudadanía se ha limitado a exigir y recibir los servicios del gobierno. Como consecuencia,

la planeación no ha logrado trascender ni alcanzar sus objetivos. La manera de remediar esta falla es incorporar la participación de actores externos, incentivando especialmente la participación ciudadana, y contar con servidores públicos, no solo planificadores, tecnócratas “desde un punto de vista administrativo, profesionalizar al servidor público para que sea más eficiente, adelgazar las estructuras” (Planificador 10). Durante la estancia uno de los temas más recurrentes en reuniones y entrevistas fue cómo en años recientes el IMPLAN ha incluido a la población en la formulación de instrumentos de planeación, específicamente el Plan Municipal de Desarrollo (2018-2021), además de la mayor sinergia entre el Instituto y otras dependencias del ayuntamiento; dijeron que estos, entre otros factores, han eficientizado sus labores y “democratizado” la planeación de la ciudad de Puebla.

No obstante, en el día a día la diferencia más significativa entre el IMPLAN estudiado y los otros Institutos de Planeación, entre la “planeación pura” y la “planeación como parte del ciclo de gestión pública”, es la programación presupuestaria y la evaluación del desempeño, que se llevan a cabo en el Departamento de Programación y el Departamento de Evaluación. La Coordinación General y otros actores se refirieron a dichas áreas como fundamentales, importantes, únicas, etc., prácticamente el distintivo y razón de ser del Instituto. Además, en el trabajo de campo fue notable que las tareas que consumían más tiempo y esfuerzo por parte de la Coordinación y directores eran todas aquellas ligadas a uno de dichos procedimientos, y que la cantidad de personal de estos departamentos es casi tan numerosa como la de las áreas técnicas.

Por consiguiente, para los “planificadores burócratas” el IMPLAN de la ciudad de Puebla es “bueno” o “exitoso” porque participa en la elaboración de presupuestos y evalúa a las dependencias a través de los departamentos de Programación y Evaluación (ver apartado 2.1.2. *Planeación con un “plus”*), porque tiene una participación directa en el ciclo de gestión pública. Tal situación supone que el actor o dependencia (en este caso el IMPLAN de Puebla) es parte del gobierno municipal. Tal idea pone en duda la presunción de independencia administrativa y política de “la planeación perfecta”. Sin embargo, los “planificadores burócratas” aseguran que la planeación puede ser 100% técnica poseyendo toda la información de planeación municipal y a la vez trabajar en conjunto con otras dependencias para alcanzar un objetivo en común: el beneficio de la ciudad.

Igual que los adeptos a la “planeación pura”, los “planificadores burócratas” del IMPLAN se plantean como meta construir una mejor ciudad. Empero los segundos opinan que dependencias

de esta índole necesitan adoptar distintos y nuevos papeles, no solo la figura del planificador experto, sino que deben ser útiles dentro del sistema integral de administración pública, apoyando a todas las demás dependencias como: un laboratorio/repositorio (dueño) de información, asesores para la creación de proyectos, capacitadores para eficientizar todos los organismos, difusores de mecanismos de planeación participativa, hacedores de política pública, entre otros.

El Implan es un laboratorio de información, en donde cualquier acción que vayas a realizar yo te puedo ayudar (...) No existe una dependencia o entidad que no tenga participación con nosotros (Planificador 10).

La visión de IMPLAN ahora es fungir como un repositorio o como un banco de minería de información a nivel municipal, que concentre las estadísticas, los diagnósticos, los reportes y todo aquel instrumento que las dependencias generen para dar cumplimiento a sus atribuciones (Planificador 15).

Entender y describir la práctica de la planeación en este caso de estudio en particular requirió un análisis más complejo después del trabajo de campo, cuando se intentaba confrontar los supuestos de la teoría, los ideales de los primeros planificadores, con lo que se observó en la cotidianidad del IMPLAN. La complejidad radica en la debilidad o falta de cohesión en la conceptualización de la planeación de la dependencia en conjunto, así como la inestabilidad, además de algunas contradicciones, tanto de los “planificadores burócratas” como de los “planificadores técnicos”. La clave fue entender que el centro de esta práctica concreta, la discusión que le da sentido, es que la “planeación pura”, o la planeación como se ha pensado durante los últimos setenta años en México, pasa a segundo plano en este Instituto, como el título de este apartado lo dice: es parte, solo una parte, de un ciclo de gestión pública de mayor envergadura.

Se ha repetido en varias ocasiones a lo largo del documento que el IMEPLAN del AMG y el IMPLAN de Puebla tienen en común la presencia de “planificadores técnicos”, quienes mantienen viva la idea de una “planeación pura” aun cuando en cada Instituto tienen sus particularidades. La diferencia entre los casos de estudio es la función que se le agrega a la “planeación pura”: la visión metropolitana en el AMG y la gestión pública en Puebla. Sin embargo, una diferencia aún más crucial es como la “función adicional” fue incluida en las atribuciones del Instituto y cómo los planificadores la incorporan en su quehacer diario. Mientras en el IMEPLAN la “planeación metropolitana” es una visión común de todos los planificadores, ya sean “técnicos” o “gestores”, que se materializa en tareas separadas (técnicas o de gestión); en el IMPLAN de Puebla la “planeación como parte del ciclo de gestión pública” es una noción enaltecida por los

“planificadores burócratas”, pero no muy bien recibida entre los “planificadores técnicos”, es decir, la visión se encuentra dividida.

Por un lado, los “planificadores burócratas” del IMPLAN de Puebla aseguran que la planeación es perfecta y exitosa, y si no ha tenido mayores alcances es por fallas en la instrumentación, por tanto, para hacerla más eficiente hay que terminar con su aislamiento, dando mayor importancia a la participación ciudadana y agregando a sus atribuciones tareas previas y posteriores a la planeación tradicional, como la programación presupuestaria y la evaluación del desempeño. Por el otro, los “planificadores técnicos” no piensan que la planeación haya tenido logros significativos o siquiera reconocimiento, por el contrario, es una gran frustración para ellos el percatarse de que a pesar del paso del tiempo los objetivos de la planeación (mismos que plantearan urbanistas como Miguel Ángel de Quevedo) no se han materializado, y consideran que las más recientes competencias del organismo solo han debilitado aún más la planeación o por lo menos no la han favorecido como ellos quisieran.

En cuanto a las contradicciones, o podría llamárselas ironías, de cada grupo de planificadores, primero, los “técnicos” hacen hincapié en la importancia de las intervenciones urbanas planificadas e insisten en que hacer planeación es formular planes y programas de desarrollo urbano, a pesar de ello, desde su fundación en el año 2011 el Instituto solo ha elaborado, aprobado y publicado tres instrumentos: el Programa Municipal de Desarrollo Urbano (2016), el Programa Parcial para el Centro Histórico y el Programa Parcial para Barrio Universitario; en segundo lugar, aun cuando los “planificadores burócratas” describen a la planeación como “perfecta”, en sus actividades diarias no le dan tanta importancia como a la programación presupuestaria, la evaluación del desempeño u otras tareas, adicionalmente defienden a la planeación como una labor racional, independiente y apolítica, pero al mismo tiempo la describen como parte de un ciclo integral y del gobierno municipal, situación que forzosamente los lleva a alinearse a una agenda.

En conclusión, según este enfoque la planeación tradicional (pura) “es perfecta”, pero no es suficiente. A lo largo de los años los planificadores en México y Latinoamérica han tomado decisiones racionales (óptimas) para moldear las ciudades, teniendo como único defecto el que no se les ha dado una adecuada instrumentación. IMPLAN Puebla se propone remediar tal problema involucrándose en operaciones previas y posteriores a la planeación técnica: programación presupuestaria y evaluación. Es decir, pensando en la planeación no como una solución única, sino

como parte de un ciclo de gestión pública. Sin embargo, contrario a lo que se observó en el IMEPLAN del AMG, esta visión complace solo a los “planificadores burócratas”, ya que para los “técnicos” en los últimos años, y con las nuevas tareas, la planeación y el Instituto en Puebla se ha debilitado.

2. Conclusiones comparativas: qué es y qué no es la planeación

En la primera sección de este trabajo se argumenta que la planeación en México está sujeta a una serie de expectativas (ideal) que distan considerablemente de sus circunstancias económicas, políticas y sociales. En primer lugar, el paradigma que ha dominado la teoría de la planeación euroestadounidense es aquel que dice que la planeación es una actividad racional, independiente y apolítica; que tiene por propósito solucionar los problemas urbanos; y opera a través de un método científico que consiste en una serie de pasos ordenados para alcanzar un fin. Tal pensamiento no es aceptado de forma unánime, por el contrario, el Modelo Racional ha sido examinado y debatido con el paso del tiempo desde distintos ángulos, especialmente por los practicantes. Segundo, a pesar de que la teoría de la planeación anglosajona no ha permanecido estática, la literatura en español sobre esta disciplina, tratándose en su gran mayoría de traducciones, se ha apegado al paradigma dominante, y la generación de nuevo conocimiento en la materia, local y contextualizado, ha sido escaso o nulo. Por tanto, al hablar de la práctica de la planeación en las ciudades mexicanas, los autores suelen evaluarla desde el enfoque de la teoría anglosajona y eurocéntrica.

Una vez asentada la presencia de un modelo ideal, se planteó el propósito de construir la realidad (realidades) de la planeación en México, observando las expresiones que adopta la práctica de la planeación en la escala local mexicana hoy en día. Se tomaron como referencia los estudios de la nueva literatura en la teoría de la planeación, el *Practice Movement*, que estudia la práctica de los planificadores en un entorno determinado con las características que esto les impone. Por tanto, la segunda etapa de la investigación, que se plasma en la segunda sección de este documento, consistió en el análisis de casos empíricos, en específico el Instituto Metropolitano de Planeación y Gestión del Desarrollo (IMEPLAN) del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) y el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) del municipio de Puebla. Con la estancia en dichos Institutos, como se ve en el apartado anterior, se reconocieron tres expresiones de la práctica de la planeación, de las cuales dos demuestran cómo la práctica se manifiesta en correspondencia con las circunstancias de su entorno y el discernimiento de los planificadores, mientras que la otra exhibe

atisbos del esmero que algunos planificadores tradicionales (o idealistas) ponen en preservar la racionalidad, tecnicidad, e independencia administrativa y política que denota la teoría.

El análisis de las tres expresiones de la práctica de la planeación y la descomposición caso por caso de los capítulos I y II, en contraste con las ideas y supuestos de la teoría anglosajona y su adaptación en México, permitió construir una serie de conclusiones comparativas, presentadas a continuación, que esbozan como la planeación, una idea extranjera (europea y estadounidense), se ha manifestado de un modo específico en las circunstancias mexicanas: 1) la planeación no es una actividad singular ni homogénea, pero sí es regular; 2) la planeación sigue siendo racional; 3) la planeación es institucional, dependiente y política; 4) la planeación por sí sola no es suficiente; 5) las generalizaciones de la literatura en español no tienen sentido y; 6) la planeación continúa siendo un tema relevante en los estudios urbanos.

2.1. Ni singular ni homogénea, sino regular

La planeación es vista y descrita comúnmente como un fenómeno singular y homogéneo (Beauregard, 1981), en el que incluso se funden teoría y práctica. Según el Modelo Racional la planeación es la aplicación del método científico en la formulación de política pública. La teoría de la planeación es, entonces, la búsqueda de un proceso abstracto, separado de debilidades humanas y externo a presiones políticas, que dé solución a los problemas urbanos y permita alcanzar un bien común (Cartwright, 1973). En pocas palabras, con este paradigma el ejercicio de la planeación es, invariablemente, racional, independiente y apolítico.

La homogeneización de la planeación en México se observa en la transmisión de dicha construcción ideal a los profesionistas nacionales (formados muchas veces en el extranjero) y en los programas educativos. El arquitecto Carlos Contreras se encargó de difundir la noción moderna de planeación a través de su asociación y revista (ver apartado 1.3. *La interpretación y transferencia del urbanismo en México*), por otro lado, la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 retoma la óptica del urbanismo para ocuparse de las cuestiones geográficas y urbanas, y en los programas educativos, aun hoy, hay una predisposición hacia la planeación espacial técnica (métodos cuantitativos) por encima de los elementos sociopolíticos (Iracheta, 1997).

Mientras tanto, en la literatura en español se advierte una tendencia por parte de los autores a homogeneizar la planeación en México con el *planning* euro-estadounidense (ver apartado 3. *Literatura mexicana: la planeación urbana no funciona*). Se habla de ella considerando que tiene las mismas bases teóricas, pero no se repara en ningún momento en las particularidades que las

circunstancias de cada ciudad pueden otorgar a la práctica de la planeación. Además, se espera no solo que opere con los mismos procedimientos, sino también que tenga los mismos resultados (en todo tipo de entorno urbano) o de lo contrario se opina que “no funciona”. Dicho de otra forma, la planeación es homogeneizada con el *planning* euro-estadounidense y se cree que hay una sola práctica de la planeación en todas las ciudades.

Percatándose de tal estandarización, los investigadores del paradigma conocido como *Practice Movement* proponen prestar atención al comportamiento, valores, carácter y experiencias de los planificadores en su quehacer diario y en el sitio preciso donde se desenvuelven. El objetivo es tomar la práctica de la planeación como material crudo de la investigación para llenar el hueco entre teoría y práctica (ver apartado 1.2. *Practice Movement*). Empero, siendo este planteamiento desarrollado en el mundo anglosajón, las investigaciones efectuadas hasta el día de hoy se concentran en la misma región y, en consecuencia, no hay trabajos que documenten la práctica de la planeación en países de otras regiones del mundo, incluyendo Latinoamérica. Como se plantea al inicio de este documento, la presente investigación retoma los fundamentos de este enfoque teórico para expandir el conocimiento sobre esta disciplina, intentando probar que la práctica no es homogénea en la escala local mexicana ni en comparación con el *planning* euro-estadounidense.

La estancia de una semana en el Instituto Metropolitano de Planeación y Gestión del Desarrollo (IMEPLAN) del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) y el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) de Puebla evidenció, como primer gran atributo en un contexto latinoamericano (México), que la práctica de la planeación, contrario a lo que se escribe sobre ella, no es un fenómeno singular ni homogéneo, sino heterogéneo y conceptualmente complejo. A pesar de que la investigación se vio limitada a dos casos de estudio en la escala local mexicana (metropolitana y municipal), como se expuso previamente, en realidad se hallaron tres expresiones de la práctica de la planeación: 1) la planeación pura, presente en ambos Institutos; 2) la planeación metropolitana, propia de IMEPLAN y; 3) la planeación como parte del ciclo de gestión pública en el IMPLAN. Desde otro punto de vista, se identificaron tres tipos de planificadores: 1) los “planificadores técnicos”, presentes en ambos Institutos; 2) los planificadores gestores y; 3) los planificadores burócratas.

La “planeación pura” que se practica tanto en el IMEPLAN como en el IMPLAN es un reflejo parcialmente fiel de los supuestos del paradigma dominante: la planeación debe ser racional, independiente y apolítica. Aun cuando se analizaron Institutos con distintas ubicaciones

geográficas así como contextos urbanos, sociales y económicos divergentes, la “planeación pura” es una expresión común, sentando que aunque la práctica de la planeación en México no es un fenómeno singular y homogéneo, si es regular. Es decir, hay una raíz fundamental que le da significado a esta disciplina, independientemente del actor, la institución o la ciudad, y que se hace evidente de múltiples maneras: primero, los “planificadores técnicos” (quienes se alinean con esta expresión de la práctica de la planeación) tienen perfiles profesionales, objetivos y conceptualizaciones de la planeación similares, hablando de un proceder técnico o tradicional inherente de su disciplina; segundo, las actividades de los Institutos, aunque no son exactamente las mismas, mostraron procesos asimilados de la planeación estadounidense, como la zonificación y la elaboración de planos reguladores; tercero, la opinión de que la planeación es necesaria y útil, así como el prestigio que los “planificadores técnicos” le siguen adjudicando a su profesión y; finalmente, algunos de los planificadores que se mantienen alineados a este paradigma comparten una suerte de frustración, tanto con el anonimato e incompreensión de los que adolece la planeación, las desmedidas exigencias a las que se le somete, como con la creciente incapacidad de mantenerse independientes y apolíticos.

Si bien, esta práctica concreta de la planeación (pura) mantiene un grado de regularidad, a la vez se expresa de forma diferenciada entre ciudades y entre planificadores. En el IMEPLAN del AMG es la base de la institución y el origen de todos sus productos, se concentra en un área concreta y es llevada a cabo por un grupo concreto de planificadores; se encuentra aislada para mantener su capacidad técnica y para evadir presiones políticas, pero también porque para hacerla se necesita un perfil profesional determinado. En el IMPLAN de Puebla tiene por propósito incidir en la ciudad: solucionar conflictos urbanos de toda naturaleza y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos; pero no es la función única ni principal del organismo, lo cual se refleja en la menor cantidad de “planificadores técnicos”. Adicionalmente, la “planeación pura” en ninguno de los casos de estudio es única o la práctica más importante, sino que en ambos Institutos, los planificadores no técnicos (gestores y burócratas) la consideran una doctrina incompleta a la que necesitan agregársele funciones adicionales que compensen sus deficiencias.

La “planeación metropolitana” y la “planeación como parte del ciclo de gestión pública”, explicadas a detalle al inicio de este capítulo, son las propuestas que los planificadores no técnicos han dado para mejorar la “planeación pura”. Estas dos expresiones son muestra de la complejidad, simultánea a la regularidad, de la planeación en México. La “planeación metropolitana” de

IMEPLAN es la suma de la práctica de la “planeación pura” y la función de gestión metropolitana; creen que la primera es indispensable y es la base de todo lo que hacen, pero sus planificadores, como ya se dijo, manifiestan que ellos no son una autoridad reguladora del suelo, sino un ente técnico que establece instrumentos para la gestión metropolitana y que busca acompañar a los municipios en tal proceso. En cambio, la “planeación como parte del ciclo de gestión pública” es la forma en que conceptualizan la práctica de la planeación los “planificadores burócratas” del IMPLAN de Puebla; el ejercicio de la “planeación pura” es solo una etapa de la planeación, entendiendo esta última como una participación directa e integral en el ciclo de gestión pública municipal.

En suma, las expresiones de la práctica de la planeación identificadas en los casos de estudio no son homogéneas, ni siquiera aquellas que comparten la base tradicional del Modelo Racional. No obstante, las visiones tampoco distan dramáticamente la una de la otra. La “planeación pura” es la constante en ambos Institutos y se complementa con la visión metropolitana (IMEPLAN) o con gestión pública (IMPLAN). Destaca de la regularidad en la “planeación pura” su vigencia, pero también que, más allá de solo retomar los fundamentos de la teoría, otorga gran valor a los ideales de los primeros planificadores mexicanos y el urbanismo de la segunda mitad del siglo XX: la planeación es útil, necesaria, lógica y; los planificadores son actores racionales que a través de un métodos científico pueden identificar problemas urbanos y darles solución, alcanzando una mejor ciudad. Dicho de otra manera, la práctica de la planeación en ambos casos de estudio es un fenómeno heterogéneo y conceptualmente complejo.

2.2. Longevidad de la racionalidad y la tecnicidad en la planeación

La racionalidad es un tema central en la discusión sobre la planeación, tanto en la teoría como en la práctica. Por un lado, el paradigma dominante se construye por el interés de racionalizar las intervenciones gubernamentales pero, al mismo tiempo, las contraposiciones a tal modelo toman como base para sus críticas y cuestionamientos la viabilidad de actuar racionalmente en todo momento, así como el *expertise* de los planificadores. En otros términos, hay una discusión constante sobre la posibilidad de tomar decisiones basadas en un examen racional de la ciudad.

La planeación en México y el resto de Latinoamérica incorpora los cánones estéticos del urbanismo europeo con los estudios especializados de la planeación estadounidense. Cada uno de estos criterios otorga normas racionales a la planeación, y así, el imaginario de moldear los entornos urbanos con belleza y funcionalidad. Trasciende especialmente la idea del planificador como un

individuo racional cuyos procesos se caracterizan por ser lógicos, científicos y objetivos. Tal arquetipo se enunciaba en el discurso de los primeros planificadores mexicanos, en los primeros documentos legislativos y en los programas académicos de disciplinas como la arquitectura, el urbanismo y posteriormente los de planeación.

Uno de los hallazgos del trabajo de campo fue descubrir que, en las tres expresiones de la práctica de la planeación identificadas, la racionalidad y tecnicidad continúan siendo el cimiento de los procesos de planeación e ideología de los planificadores. En todos los casos se retoma la racionalidad (planeación pura) directa o indirectamente: los “planificadores técnicos” basan sus actividades en tal ideal, en tanto que los “planificadores gestores” y “burócratas” confían en la racionalidad de los “planificadores técnicos”. Contrario a lo que ocurre en países europeos o Estados Unidos, los planificadores en México no cuestionan ni refutan esta característica del ideal. Como se vio en los dos capítulos precedentes, los profesionales de la planeación en los Institutos de Guadalajara y Puebla intentan incorporar conceptos y métodos de otros paradigmas, principalmente de la Planeación Participativa, y también experimentan incertidumbre e inestabilidad con su independencia administrativa y política (conscientes de ello o no), pero ven a la racionalidad como una característica intrínseca del ejercicio de la disciplina y por tanto no conciben una planeación que no sea o intente ser racional.

En cuanto al IMEPLAN la racionalidad es aparente desde la función que le impone el Estatuto Orgánico de las Instancias de Coordinación Metropolitana del AMG: ente técnico y normativo del Sistema Integral de Coordinación Metropolitana, pero se revela de otras maneras en su quehacer diario. Primeramente, la Dirección de Planeación Metropolitana (DPM) separa sus labores de la Dirección de Gestión del Desarrollo Metropolitano (DGDM) para proteger su capacidad técnica. Según todos los empleados del Instituto el perfil de la DPM es altamente técnico y su trabajo consiste en llevar a cabo procesos técnicos, tales como cálculos, estrategias, matrices, sistemas de información geográfica, análisis costo-beneficio, proyecciones, etc. Conjuntamente, los “planificadores gestores” de la DGDM y demás áreas encomiendan tales tareas a la DPM y aceptan, con seguridad plena, los resultados y propuestas de los “planificadores técnicos”.

Para IMPLAN la planeación pura no es su principal tarea u objetivo, pero opinan que toda labor hecha por estos actores (“planificadores técnicos”) es de naturaleza racional. Los “planificadores técnicos” se encuentran dispersos entre distintas secciones del Instituto, pero su trabajo se sintetiza en tareas de carácter lógico. Como se dijo anteriormente, en el Instituto de

Puebla los “planificadores técnicos” enfrentan más obstáculos en su afán por conservar la racionalidad y tecnicidad de su profesión, viéndose constantemente interrumpidos con peticiones aleatorias de otras dependencias del gobierno municipal y estatal, para solicitar información o consultar los instrumentos de desarrollo urbano, así como por su presencia inferior con respecto a los “planificadores burócratas”. Aun cuando estos actores recienten tal situación y la juzgan como algo negativo, demuestra que los planificadores son considerados racionales incluso más allá de los límites del Instituto, la racionalidad es lo que define su ocupación y es la labor que deben cumplir en el gobierno local.

En síntesis, la racionalidad es un elemento fundamental en el ideal de la planeación, desde la teoría, el Modelo Racional y sus contraposiciones, hasta la interpretación generada en México y Latinoamérica. La racionalidad se transmite a los planificadores mexicanos desde su formación y es alentada a través del tiempo por los planificadores practicantes, la literatura y los documentos gubernamentales. En la realidad de la planeación, las actividades diarias de tales actores en dependencias como el IMEPLAN y el IMPLAN, la racionalidad sigue a los planificadores (técnicos) y estos pretenden usarla como guía absoluta de su trabajo. Por otra parte, los “planificadores burócratas” y “planificadores gestores”, atribuyen máxima racionalidad a los “planificadores técnicos”, y lo mismo sucede con los actores externos a los Institutos, con los demás organismos del gobierno local (metropolitano o municipal).

2.3. Independencia administrativa y política como asunto pendiente

En el ideal se exige que la planeación sea racional, independiente y apolítica, que no enturbie la lógica de sus procesos con sucesos externos y que busque el bien común sin obedecer expectativas políticas. Sin embargo, estudiando la realidad de la práctica de la planeación en dos de las más importantes zonas urbanas del país, se encontró que la independencia de los Institutos de Planeación, bajo la estructura institucional en que son concebidos actualmente, no es del todo factible o benéfica, razón por la cual tanto el IMEPLAN del AMG como el IMPLAN de Puebla se identifican como solo una pieza del rompecabezas de la administración urbana.

La planeación, según el ideal, necesita ser racional, pero garantizar la racionalidad significa que la planeación también debe ser independiente y apolítica. Cartwright (1973) dice que fue el encuentro entre la teoría de la planeación y la teoría de la decisión lo que fijó la idea, y propósito, de la profesión como un proceso abstracto separado de las debilidades humanas y presiones políticas, asumiendo que con la intervención de las últimas la búsqueda del bien común se veía

comprometida. Ahora, para algunos asegurar que los planificadores se mantengan alejados de la esfera política o cualquier otro tipo de influencia no parece una tarea fácil o siquiera posible. Susan Fainstein (2005), por ejemplo, se pregunta qué es la teoría de la planeación sin la ciudad, aludiendo que los planificadores se encuentran, inevitablemente, en medio de los sistemas sociales, económicos y políticos inherentes de las ciudades. Debido a que la opción de segregar a los planificadores de su entorno no es plausible ni realista, los investigadores del *Practice Movement* proponen ligar la práctica de la planeación con las singularidades que le confiere el ambiente en que se desenvuelve. En los casos de estudio seleccionados para la presente investigación, respecto a este tema se infiere que la planeación es dependiente y política, y en algunas ocasiones, la planeación es más política que técnica o es política antes de ser racional.

Beauregard (1986) dice que la última y más importante transformación de la planeación se dio cuando los gobiernos locales absorbieron a los planificadores, es decir, cuando la planeación se institucionalizó. Con el surgimiento de la moderna ciudad industrial, estos actores y el proceso de planeación parecían sintetizar todas las variantes de *expertise* necesarias para gobernar las nuevas complejidades urbanas. No obstante, tal proceso perdió relevancia con el paso del tiempo, cuando las exigencias de la planeación se enfocaron en la solución estratégica de problemas en el corto plazo. Desde entonces la práctica de la planeación acabó siendo “administrativa, cuasi-política y específica para las normas programáticas y legislativas” (Beauregard, 1986). Los Institutos de Guadalajara y Puebla, dada su índole institucional, como ente técnico y normativo del Sistema Integral de Coordinación Metropolitana en el caso del primero, y como Organismo Público Descentralizado (OPD) de la administración pública municipal en el caso del segundo, están supeditados a las disposiciones de un conjunto, complejo y más o menos extenso, de actores.

En IMEPLAN, como se discutió con anticipación, los “planificadores técnicos” en la Dirección de Planeación Metropolitana se apartan, o ambicionan apartarse, de los procesos políticos lo más que pueden, pero el Instituto en conjunto se ve inmerso constantemente en una dinámica que va más allá de los límites de la dependencia, relacionándose con otras instancias metropolitanas, los gobiernos municipales y el gobierno del estado. En consecuencia, en esta dependencia los supuestos de la planeación como una actividad independiente y apolítica son justo eso, supuestos, porque incluso cuando efectivamente los procesos de planeación entre las paredes del Instituto son notoriamente racionales, los instrumentos tienen que salir en algún momento y pasar por manos de “no planificadores”, de individuos “no racionales”, como los miembros de la

Junta de Coordinación Metropolitana, las Mesas y Agencias Metropolitanas (ver apartado 2.1. *Sistema Integral de Desarrollo Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara*).

IMPLAN, de modo semejante, mantiene los supuestos del ideal de forma hipotética. Como ya se sabe congrega (menos cuantiosamente) planificadores que se identifican y desempeñan como técnicos, pero contrario al IMEPLAN, los “planificadores técnicos” del Instituto de Puebla, aun cuando valoran su racionalidad e independencia administrativa y política, no consiguen mantener una postura enteramente neutra e imparcial a los acontecimientos en su entorno o las transformaciones en el gobierno municipal. Su misma creación en el año 2011 fue una iniciativa del Ayuntamiento de Puebla, y según su personal actual, se trabajó arduamente en consolidarlo como una institución de referencia para todos los procesos de administración pública. Por consiguiente, durante sus primeros años en funcionamiento el Instituto sobresalió como un actor político de gran peso que se caracterizaba por ser estricto y riguroso (ver apartado 2.2.3. *La planeación se encuentra en deterioro*), enfocado principalmente en el ordenamiento del territorio y el desarrollo urbano, donde el *expertise* de los planificadores era el fundamento de todas las decisiones tomadas e instrumentos producidos. En años recientes la agenda del Ayuntamiento dio un giro y las prioridades del Instituto se centran ahora en la programación presupuestaria y la evaluación del desempeño, con lo que la participación ciudadana cobra una relevancia superior a la opinión racional de los “planificadores técnicos”. Así, como se vio en el apartado 2.1.3. *Parte del gobierno municipal: comodín de las dependencias*, el trabajo de las áreas técnicas del Instituto ahora es prácticamente una competencia secundaria o apoyo para alcanzar las metas de la administración pública, y los “planificadores técnicos” han tenido que desistir de sus convicciones para cumplir con la nueva meta de la planeación en Puebla.

Hoch (1984) dice que la práctica de la planeación no es controlada por los practicantes, sino por las fuerzas políticas que la legitiman y las fuerzas económicas que la financian. Sandercock (1995), por su parte, asegura que la planeación es siempre un acto político. Tomando esto en consideración, las expresiones de la práctica de la planeación en ambos casos de estudio dan la impresión de coincidir más con este punto de vista que con el ideal del Modelo Racional. Para IMEPLAN su dependencia hacia otros organismos se construye gracias a su carácter metropolitano. Es cierto que los “planificadores gestores” y “técnicos” son los que “vigilan” y “evalúan” las propuestas de los municipios, pero el Instituto como ente técnico y normativo del Sistema Integral de Desarrollo Metropolitano no es libre para tomar decisiones o ejecutar

proyectos, porque requiere en todo momento la aprobación de la Junta de Coordinación Metropolitana formada por los alcaldes de los municipios del Área Metropolitana y el gobernador del estado de Jalisco. Mientras tanto, la limitada independencia del IMPLAN se hace notoria por cómo no ha mantenido la misma visión ni funcionamiento a lo largo de los años, porque la agenda del Instituto, directa o indirectamente, la dicta el Ayuntamiento. Según las prioridades de tal vayan cambiando, el Instituto organiza sus actividades. Cabe mencionar que en gran parte dicha situación tiene lugar porque es el alcalde quien elige directamente al Director del IMPLAN (lo que sucede en muchos Institutos de Planeación del país).

Como se acaba de presentar en párrafos anteriores, tanto en el IMEPLAN del AMG como en el IMPLAN de Puebla el quehacer diario de los planificadores es un trabajo que implica colaboración con otras dependencias del gobierno local, pero, aunque ambos Institutos ostentan una posición más o menos sobresaliente en la administración urbana de sus respectivas ciudades, ninguno es, en estricto sentido, tomador de decisiones o hacedor de política pública, contrario a otros actores del mismo sistema. A partir de esto se deduce que los planificadores en los casos de estudio deben ajustar su visión y agenda a la de aquellos con la capacidad para ejecutar acciones de desarrollo urbano, tal como los miembros del ayuntamiento en Puebla o el Sistema Integral de Coordinación Metropolitana en el AMG. En otros términos, los planes, programas y proyectos de planeación urbana dependen de factores externos (voluntad política) para ser aprobados y ejecutados, modificados o ignorados. Por esto la planeación debe ser entendida y considerada importante por los que toman decisiones, ajustando las propuestas a su agenda. Si la planeación la contradice la probabilidad de éxito se pone en riesgo.

Finalmente, la “planeación metropolitana” del IMEPLAN y la “planeación como parte del ciclo de gestión pública” del IMPLAN no son ejercicios estrictamente “puros” precisamente porque, a pesar de estar impregnados de racionalidad, no son independientes y tampoco son apolíticos. En el apartado anterior se sostiene que la “planeación pura”, se caracteriza por una fuerte convicción en los supuestos del Modelo Racional: la planeación es una actividad racional, independiente y apolítica; así como por preservar los ideales de planificadores y urbanistas mexicanos como Miguel Ángel de Quevedo, Carlos Contreras Elizondo, José Luis Cuevas Pietrasanta, Hannes Meyer y Mario Pani: la planeación es necesaria, la planeación es útil, la planeación es la solución. En los casos de estudio, la aspiración de la planeación como el remedio a los problemas urbanos se sostiene, pero los planificadores, de una forma u otra, han comprendido

que la ejecución de la planeación tiene un alto componente político, sin el cual la profesión y sus procesos no tienen relevancia o influencia en la administración urbana.

Resumiendo, los Institutos de Planeación examinados por su naturaleza institucional no pueden ser ni independientes ni apolíticos. Ambos son condicionados o dirigidos por el sistema en que se insertan: IMEPLAN en el Sistema Integral de Coordinación Metropolitana del AMG e IMPLAN como un OPD en el Ayuntamiento de la ciudad de Puebla. La oposición de los planificadores puede dificultar o impedir el curso de los instrumentos de planeación, por lo cual es de relevancia equilibrar los objetivos de los Institutos con agendas políticas. Hasta cierto grado la independencia política y administrativa de Institutos como estos, bajo la estructura institucional en que son concebidos actualmente, no es del todo factible o benéfica. En virtud de ello, al menos en los casos de estudio en un entorno latinoamericano, podría decirse que a la planeación no puede adjudicársele el “deber” de ser independiente y apolítica, tanto porque no puede, como porque no le es conveniente, y según esto habría de ser estudiada y evaluada.

2.4. Insuficiencia de la “planeación pura”

Durante las entrevistas los planificadores señalaron algunos motivos por los que la planeación puede no funcionar como se espera. En el IMEPLAN creen que la planeación es indispensable, es la base y fin último de todo lo que hacen, pero lograr su cometido supone la acción de un gran número de procesos políticos, sin los cuáles ni los instrumentos que generan ni el Instituto mismo tendrían razón de ser. Para el IMPLAN la planeación ha sido y es “perfecta”, sus propuestas siempre han sido congruentes y ejecutables, pero la instrumentación ha sido deficiente, lo que hace necesario que los planificadores se involucren en etapas previas y posteriores a los procedimientos 100% técnicos. Como tercer factor se tienen los propios supuestos del ideal de la planeación, ya que lo observado en los casos de estudio indica que los Institutos para funcionar tienden a alejarse del Modelo Racional, por mucho que intenten apearse a él en el discurso. A continuación, se explica cómo se refleja la insuficiencia de la “planeación pura” en la estructura interna de los dos Institutos.

Primero, la planeación en una escala metropolitana no es posible sin la coordinación. En más de una ocasión, tanto los “planificadores gestores” como los “técnicos” de IMEPLAN aseguraron que su fortaleza reside en ser parte del Sistema Integral de Desarrollo Metropolitano, sobre todo a partir de la reforma a la Ley de Coordinación Metropolitana para el Estado de Jalisco en el año 2017. Según ellos este atributo, “existir en la ley”, les confiere fuerza constitucional,

presupuestal y administrativa. En otras palabras, es reconocido por todas las instancias de coordinación metropolitana (ver apartado 2.1. *Sistema Integral de Desarrollo Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara*) sin verse comprometido con ninguna alcaldía en específico o con el gobierno del estado. Aunque en este sentido lo más importante sería que los municipios del AMG “ya no se mandan solos” (Planificador 6P/1), esto no significa que pierdan la soberanía sobre su territorio, sino que la ley los obliga a incorporar los criterios de desarrollo metropolitano contenidos en todos los instrumentos que produce el Instituto.

Segundo, la planeación “perfecta”, a la que hacen mención los “planificadores burócratas” de IMPLAN, necesita una mejor instrumentación (ver apartado 2.1.1. *La planeación benefactora y la planeación participativa*), lo que ellos han traducido como una participación directa en el ciclo de gestión pública, la cual efectúan a través de la incorporación de la programación presupuestaria y evaluación del desempeño como principales atribuciones, así como incentivando la participación ciudadana. Colaborar en la formulación de presupuestos con todas las dependencias de la administración pública permite que el Instituto tenga acceso a un panorama más amplio de las necesidades de la ciudad y por tanto genere, no solo mejores instrumentos de planeación, sino mejores políticas públicas. Aunado a esto, la evaluación del desempeño de las dependencias otorga al Instituto la facilidad de vigilar el cumplimiento de los planes, programas y proyectos, y por ende el desarrollo del municipio. Como una táctica adicional han dado un peso significativo a los mecanismos de participación ciudadana, porque creen que es esencial tener una parte social que valide los procesos técnicos. Para gestionar una ciudad, no todo es *expertise*.

Desde otro ángulo, la dependencia administrativa y política de la práctica de la planeación que describen autores como Hoch (1984) y Sandercock (1995), y que se discutió en el apartado anterior, ratifican la deducción de que la planeación por sí sola no es suficiente. La presencia de un Instituto no es garantía de que se practique o aplique la planeación en una ciudad, tampoco lo es que tal dependencia posea atribuciones en una ley o decreto. Si la resolución final para la aprobación o reprobación de un instrumento de planeación o una política pública es hecha por figuras de la administración urbana fuera del Instituto, de cierta forma los mecanismos como la coordinación metropolitana del IMEPLAN y la gestión (programación presupuestaria y evaluación del desempeño) del IMPLAN son un medio para lograr la agenda urbana de los planificadores.

Por último, la insuficiencia de la “planeación pura” en los casos de estudio ha suscitado reestructuraciones administrativas y una organización determinada del personal. El principal

argumento en este documento es la presencia de tres expresiones de la práctica de la planeación, y por ende, tres tipos de planificadores: los técnicos (en ambos Institutos), los gestores y los burócratas. Lo último revela que los Institutos de Planeación de las ciudades mexicanas actualmente no están compuestos 100% por “planificadores técnicos”, es decir, por el prototipo que siempre se ha tenido de esta profesión. En IMEPLAN la cantidad de “planificadores técnicos” y “planificadores gestores” es muy similar, los perfiles y ocupaciones se dividen, a grandes rasgos, entre la Dirección de Planeación Metropolitana y la Dirección de Gestión del Desarrollo Metropolitano, pero la dinámica en conjunto señaló que el peso que cada tipo de planificador tiene en el Instituto es equitativa, obviamente inclinándose la balanza a uno u otro lado según el caso. En cambio, en el IMPLAN los “planificadores técnicos” son superados por los “planificadores burócratas” prácticamente en todo sentido, los segundos tienen mayor presencia en número, pero también tienen cargos más altos, por ejemplo, entran en esta categoría las cabezas de la Coordinación General, la Dirección de Planeación Estratégica y la Dirección de Diseño y Banco de Proyectos.

En resumen, en los dos Institutos analizados para esta investigación se detectó que los planificadores, además de depender de una estructura superior para que legitime su competencia a través de una ley o decreto, requieren que quienes integran tal estructura entiendan los métodos y trascendencia de la planeación en las ciudades. La agenda del Instituto, y en estos ejemplos en particular, la agenda del Ayuntamiento de Puebla y el Sistema Integral de Desarrollo Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara, deben converger en la medida de lo posible. Solo así, los planificadores conseguirán llevar a efecto algunas de sus metas. Por añadidura, contrario a la creencia popular, la estructura interna de los Institutos de Planeación hoy en día ya no la conforman solo actores con un perfil 100% técnico, sino que se encuentran también otro tipo de planificadores.

2.5. Sinsentido de la literatura en español sobre planeación

El objetivo de esta investigación no es emitir un juicio sobre la práctica de la planeación. En ningún momento se pretende calificar a los Institutos del Área Metropolitana de Guadalajara y el municipio de Puebla como buenos o malos, exitosos o no. Al contrario, la experiencia en ambas dependencias reveló que las generalizaciones encontradas en la literatura sobre planeación no tienen sentido, ni las positivas ni las negativas. La práctica de la planeación en la escala local mexicana es comúnmente juzgada según un estricto deber ser (proceso racional, independiente y apolítico), de cumplirlo la planeación es “eficiente” y es la respuesta a todo conflicto en las ciudades, de no

cumplirlo es “un fracaso” y por ende una pérdida de tiempo y recursos. En la realidad, por distintas causas, ninguno de tales extremos es veraz.

La práctica de la planeación en los Institutos examinados no es la panacea. Primero, como ya se vio, es dependiente y no tiene facultad para tomar decisiones, a pesar de que sus procesos sean 100% técnicos y se intente complementarlos dando pasos en la esfera política (coordinación o gestión), los planificadores no han logrado alcanzar el “control de la ciudad” ni el anhelado bien común. Segundo, en la práctica no hay tal cual un consenso sobre qué es la planeación, cuáles son los pasos que debe seguir y cuál es su objetivo. Se hizo trabajo de campo en dos Institutos, pero se identificaron tres expresiones de la práctica de la planeación: pura, metropolitana y, como parte del ciclo de gestión pública; aunque la “planeación pura” es una práctica común entre Institutos con ciertas regularidades, cada una tiene características particulares. Tercero, en México y otros países de la región poco se ha hecho por entender o explicar la planeación, más allá de críticas y análisis superficiales, así que no ha habido una evolución teórica al respecto, lo que complica todavía más la definición de la práctica. Aunado a esto, se percibió un fuerte apego al Modelo Racional, aun cuando en la realidad no se cumplan todos sus supuestos, los planificadores, de todo tipo, siguen confiando en la planeación como un método adecuado y confiable para racionalizar las intervenciones gubernamentales urbanas. Por último, hay que admitir que, igual que cualquier otra metodología, aun si la planeación fuera perfecta, no puede resolverlo todo.

La práctica de la planeación tampoco es un fracaso. Revisando los trabajos y logros de arquitectos y urbanistas como Carlos Contreras, resulta excesivo decir que la planeación ha fracasado o no ha logrado hacerse tangible en las ciudades mexicanas. Prueba de ello es que los asentamientos humanos que cuentan con algún instrumento de planeación no son completamente caóticos, sino que es observable que obedecen, en mayor o menor medida, a la lógica de una visión. Si dicha visión es correcta o incorrecta, funcional o no, es definitivamente otro tema. Además, Violich (1944) otorga a México el crédito de haber sido el único país en América Latina que desde un principio hizo un intento por descentralizar los organismos de planeación, y con el pasó de los años la institucionalización de esta actividad ha tenido avances. El IMEPLAN comenzó actividades en el año 2014 en el Área Metropolitana de Guadalajara, desde entonces ha producido tres instrumentos de planeación metropolitana y es el ente técnico del Sistema Integral de Desarrollo Metropolitano, por lo cual colabora con miembros del gobierno estatal, gobiernos municipales e instancias metropolitanas. Medir la tangibilidad del Plan de Ordenamiento Territorial

Metropolitano (POTMet) o el Programa de Desarrollo Metropolitano (PDM) es una tarea que sobrepasa los límites de esta investigación, pero tomando en cuenta el rol que desempeña este Instituto en la gestión metropolitana, tanto entre actores públicos como privados, no sería preciso calificarlo como una expresión fallida de la práctica de la planeación. De igual manera el IMPLAN del municipio de Puebla se caracterizó durante varios años (entre 2011 y 2016 aproximadamente) como un “ejemplo a seguir” por el resto de los Institutos de Planeación en el país, según la opinión de otros planificadores y representantes de los gobiernos locales. En el presente sus “planificadores técnicos” expresan que se encuentra en detrimento, pero al haber observado que esto puede explicarse como una “nueva etapa” es demasiado pronto para emitir un juicio.

Para concluir, es importante puntualizar que el hecho de que la planeación todavía sea pensada y analizada según estos dos extremos muestra que, contrario a la práctica de la planeación que ha permanecido vigente por la labor de los mismos planificadores, la teoría ha experimentado un largo periodo de abandono. Gutiérrez (2009) por ejemplo, dice que “en materia de Planeación Urbana en México han sido muy limitados los esfuerzos dirigidos a la generación de nuevo conocimiento”. Este trabajo de tesis pretende hacer una aportación al vacío de contenido sobre la disciplina en la literatura en español, en aras de fomentar más análisis de la práctica de la planeación en las ciudades mexicanas. Como ya se dijo, este documento tiene como objetivo revelar que la práctica de la planeación no es un fenómeno ni singular ni homogéneo, habiendo variaciones no solo entre entornos urbanos (apartado *1. Expresiones que adopta la práctica de la planeación en los casos de estudio*), sino también con el paso del tiempo (apartados *1.2. Planeación metropolitana: planeación pura más visión metropolitana* y *1.3. Planeación como parte del ciclo de gestión pública: planeación pura más gestión*). Por lo cual, para calificar la planeación en México según puntos radicales, habría que definirse primero qué significa exactamente el éxito y el fracaso en el contexto específico de cada práctica. En segundo lugar la práctica de la planeación tiene, y probablemente seguirá teniendo, un campo de acción limitado, tanto por las atribuciones que le confiera el gobierno local, como porque los procesos de conformación del espacio responden a innumerables factores socioeconómicos. Ergo, la planeación no puede resolverlo todo, pero tampoco puede ser culpada por todos los problemas urbanos, como se observa en la literatura en español sobre la disciplina.

2.6. Relevancia de la planeación en los estudios urbanos

La planeación es todavía un tema relevante en el país, para aquellos que la practican y para aquellos que la estudian, porque: a) se siguen formando planificadores (en universidades y en la praxis); b) porque los planificadores (y algunos otros profesionistas, inclusive funcionarios) de hoy tienen fe en la sagacidad de la planeación para resolver los conflictos urbanos y construir una mejor ciudad; c) la práctica ha sido constante a través de los años en la región, pero la literatura en español al respecto no ha sido muy prolífera, lo que abre una nueva línea de investigación y; d) las deducciones de la práctica de la planeación, expuestas en esta tesis, como regular, racional, con reminiscencias del urbanismo de inicios del siglo XX, institucional, dependiente, política, etc., dan paso a una amplia serie de interrogantes.

Para dar inicio, los tres tipos de planificadores identificados comparten la convicción de que la planeación, independientemente de los logros y fracasos que ha tenido hasta hoy, es importante y necesaria para las ciudades. Se sabe que los “planificadores gestores” y “burócratas” no consideran que esta disciplina puede por sí sola alcanzar las metas que tienen sus Institutos y que precisa involucrarse en procesos previos y posteriores a las actividades técnicas (coordinación metropolitana, programación presupuestaria y evaluación del desempeño) para ser más funcional. No obstante, durante las entrevistas no se advirtió por parte de ningún individuo una decepción contundente o el deseo de abandonar o reemplazar por completo la planeación. En este sentido destacan los “planificadores técnicos” de IMPLAN que, a pesar de sentirse hondamente frustrados con la mínima valía de la planeación en los gobiernos locales, defienden con gran ahínco su profesión. Se infiere que otros planificadores en el país experimentan un convencimiento similar, mismo que se está materializando en la formación de más planificadores y la apertura de más Institutos, así como el respetado papel que el planificador tiene (en periodos muy concretos) en los gobiernos locales (ver *Anexo 2*).

La práctica de la planeación en la escala local mexicana ha permanecido vigente por la labor de los mismos planificadores, pero la teoría ha experimentado un largo periodo de abandono. En consecuencia, parece más que oportuno y necesario continuar con su estudio y generar nuevo conocimiento. A partir de la revisión bibliográfica se identificó la urgencia de construir un cuerpo teórico latinoamericano sobre la planeación, mismo que sea referente para sus planificadores, para sus estudiantes, para las instituciones existentes y las que estén por venir. Retomando los criterios del *Practice Movement* se propone incentivar las investigaciones empíricas sobre la planeación, a

través del estudio de los planificadores en su espacio porque, como se explica en este trabajo, la expresión será diferente en cada entorno. Para esto, los investigadores deberán no solo especificar las actividades que comprenden la práctica, sino también describir al planificador que llevará a cabo estas acciones. “Igual que ningún mensaje puede existir sin un medio, ninguna teoría de la planeación cobra vida sin sus practicantes” (Beauregard, 1998), entonces sería sumamente enriquecedor para el estudio de la planeación prestar atención a las habilidades cognitivas y sociales, las disposiciones políticas, e incluso aspectos como el género, de aquellos que hacen planeación (Beauregard, 1998).

El análisis presentado en este documento y las respectivas conclusiones acentúan los motivos para continuar analizando la práctica de la planeación en México, en otras locaciones, en otras dependencias o incluso en el ámbito privado. Antes que nada, se llegó a la conclusión de que la práctica de la planeación no es un fenómeno singular ni homogéneo, porque a pesar de que se analizaron solo dos Institutos se encontraron tres expresiones diferentes, siendo una de ellas regular (aunque no idéntica). Por lo tanto, la práctica de la planeación debe manifestarse de modo distintivo y coherente con las circunstancias en las que se ve envuelta, y dichas circunstancias pueden ser tan variables y numerosas como la cantidad de ciudades en el país. En cuanto a los otros argumentos, reproducir estudios similares a éste esclarecería si la racionalidad es un elemento común en todas las prácticas y traería a la superficie la interrogante sobre por qué permanece o no en la conciencia de los planificadores; en segundo lugar, las prácticas de la planeación (en sus tres expresiones) se calificaron como un oficio institucional, dependiente y político, pero no hay certeza de que esta combinación aplique a todos los planificadores en todas las ciudades; la concepción de que la planeación no es suficiente en el IMEPLAN y el IMPLAN va acompañada de mecanismos como la coordinación metropolitana, la programación presupuestaria y la evaluación del desempeño, pero sería interesante revelar si la planeación es insuficiente para otros planificadores en otros entornos urbanos (o no) y de ser así cuál es su propuesta para fortalecerla; para finalizar, el evaluar la práctica de la planeación como exitosa o no (panacea o fracaso) se piensa que no es del todo coherente por lo siguiente: 1) si la práctica de la planeación es, como se vio en la primera conclusión y como creen los teóricos del *Practice Movement*, compleja, su evaluación sería un ejercicio muy intrincado y, 2) si en Latinoamérica los planificadores y estudiosos de la planeación no son conscientes de la heterogeneidad de la práctica, la evaluación no tiene sentido alguno.

Anexos

Anexo 1: creación de nuevos Institutos en diversas ciudades mexicanas

- Domínguez, C. (2018, 1 de febrero) Aprueba Ayuntamiento la creación del Implan. *Periódico Correo*. Consultado el 17 de julio de 2018 en <https://periodicocorreo.com.mx/aprueba-ayuntamiento-la-creacion-del-implan/>
- Espinosa, A. (2016, 14 de junio) Comienza IMPLAN Lagos de Moreno. *Periódico AM*. Consultado el 17 de julio de 2018 en <https://www.am.com.mx/2016/06/13/lagos-de-moreno/local/comienza-implan-lagos-de-moreno-291308>
- Frescas, G. (2017, 24 de abril) Congreso de Sonora aprueba crear Implan para 8 municipios. *Periódico Expreso*. Consultado el 17 de julio de 2018 en <http://www.expreso.com.mx/seccion/hermosillo/14480-congreso-de-sonora-aprueba-crear-implan-para-8-municipios.html>
- Hernández, C. (2017, 5 de mayo) Anuncia el Gobierno Municipal de Calvillo la Creación de su Implan. *Periódico Página 24*. Consultado el 17 de julio de 2018 en <http://pagina24.com.mx/2017/05/05/local/anuncia-el-gobierno-municipal-de-calvillo-la-creacion-de-su-implan/>
- Rocha, A. (2011, 15 de febrero) IMPLAN garantizará desarrollo de Reynosa a largo plazo. *En Línea Directa*. Consultado el 17 de julio de 2018 en <http://enlineadirecta.info/noticia.php?article=147348>
- Sánchez, C. (2005, 28 de noviembre) Necesario, instalar Implan en Durango. *El Siglo de Durango*. Consultado el 17 de julio de 2018 en <https://www.elsiglodedurango.com.mx/noticia/84309.necesario-instalar-implan-en-durango.html>

Anexo 2: importancia de los Institutos en las ciudades mexicanas

- Asesora IMPLAN de Aguascalientes a siete municipios de varios estados. (2016, 5 de septiembre). *Desdelared*. Consultado el 17 de julio de 2018 en <https://www.desdelared.com.mx/noticias/2016/04-gobierno/0905-municipio-planeacion-urbana>
- Solicitan asesoría de otros ayuntamientos para la conformación de un IMPLAN. (2016, 5 de septiembre). *La Jornada Aguascalientes*. Consultado el 17 de julio de 2018 en <http://www.lja.mx/2016/09/solicitan-asesoria-otros-ayuntamientos-la-conformacion-implan/>
- Crearán Instituto Municipal de Planeación Urbana en Ocotlán. (2018, 8 de junio). *Radio Universidad de Guadalajara*. Consultado el 17 de julio de 2018 en <http://udgtv.com/radio-udg/crearan-Instituto-municipal-planeacion-urbana-ocotlan/>
- Presentó Calvillo su Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN); primer municipio del interior del estado en tenerlo: Adán Valdivia López. (2017). *Calvillo Hoy*. Consultado el 17 de julio de 2018 en <http://calvillohoy.com/presento-calvillo-su-Instituto-municipal-de-planeacion-implan-primer-municipio-del-interior-del-estado-en-tenerlo-adan-valdivia-lopez>

- Apoya IMPLAN Chihuahua a otros municipios para la creación de Institutos Municipales de Planeación. (2018, 12 de enero). *Omnia*. Consultado el 17 de julio de 2018 en <http://www.omnia.com.mx/noticia/52164>
- Peraza, J. (2017) Navojoa cuenta con IMPLAN. *Nopasanada*. Consultado el 17 de julio de 2018 en <https://nopasanada.mx/2017/09/navojoa-cuenta-con-implan/>

Bibliografía

- Alexander, E. (1996). "After rationality: Towards a contingency theory for planning". En *Explorations in planning theory*, editado por Seymour Mandelbaum, Luigi Mazza, y Robert Burchell. New Brunswick, NJ: Center for Urban Policy Research, Rutgers University
- Alexander, E. (1998). Rationality revisited: Planning paradigms in a postmodern perspective. Artículo presentado en la Conferencia de Teoría de la Planeación (*Planning Theory Conference*), Oxford Brookes University, Oxford, UK
- Almandoz, A. (2002). Urbanization and Urbanism in Latin America: From Haussmann to CIAM. En: *Planning Latin America's capital cities, 1850-1950* (1st ed., Planning, history and the environment series). London New York, N.Y: Routledge.
- Almandoz, A. (2015). *Modernization, urbanization and development in Latin America 1900s-2000s* (Planning history and environment series).
- Arroyo, J., Velázquez, L., & Michel, J. (1992). Guadalajara en el umbral del siglo XXI (Colección Aula magna). Guadalajara, Jalisco, México: Universidad de Guadalajara
- Azuela, A. (1989) "El significado jurídico de la planeación urbana en México". En: Garza, G. (1989) *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*. (Primera edición ed.). México: El Colegio de México
- Azuela, A., & Duhau, E. (1993). *Gestión urbana y cambio institucional*. México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco.
- Bazant, J. (2006). *Manual de diseño urbano* (6a ed.). México, D.F: Trillas.
- Beauregard, R. (1981) "Thinking about planning". En: Clavel, P., Forester, J., & Goldsmith, W. (1981). *Urban and regional planning in an age of austerity* (Pergamon policy studies on urban affairs). New York: Pergamon
- Beauregard, R. (1984). Making planning theory: a retrospection. *Urban Geography*. 5:3, 255-261, DOI: 10.2747/0272-3638.5.3.255
- Beauregard, R. (1986). Planning Practice, *Urban Geography*, 7:2, pp. 172-178, DOI: 10.2747/0272-3638.7.2.172
- Beauregard, R. (1995). Institutional constraints and subnational planning: Economic development in the United States, *Evaluation and Program Planning*, 18:3, pp. 295-300, DOI: 10.1016/S0149-7189(95)00022-4
- Beauregard, R. (1996). "Advocating pre-eminence: Anthologies as Politics". En *Explorations in planning theory*, editado por Seymour Mandelbaum, Luigi Mazza, y Robert Burchell. New Brunswick, NJ: Center for Urban Policy Research, Rutgers University
- Beauregard, R. (1998) Writing the planner, *Journal of Planning Education and Research*, 18:2, pp. 93-101, DOI: 10.1177/0739456X9801800201

- Beauregard, R. (2001). The Multiplicities of Planning, *Journal of Planning Education and Research*, 20:4, pp. 437-439, DOI: 10.1177/0739456X0102000405
- Belkina, T. (2014). From strategic urban planning to strategic urban management: Problems and solutions. *Studies on Russian Economic Development*; Moscow Tomo 25, N.º 6, (Nov 2014): 573-580.
- Bolan, R. (1967). Emerging views of planning. *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 33, 233-245.
- Cartwright, T., 1973, Problems, solutions and strategies. *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 39, 179-187.
- CONAPO (2015). Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2015. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/305634/Delimitacion_Zonas_Metropolitanas_2015.pdf
- Contreras, C. (1925). National Planning Project for the Republic of Mexico. *City Planning. Regional Planning, Rural Planning, Town Planning, Official Organ American City Planning Institute / National Conference on City Planning*, v.I
- Contreras, C. (1930). Planificación Nacional, manuscrito, fechado 15 de enero de 1930
- De Gortari, H. & Hernández, R. (1988). *La Ciudad de México y el Distrito Federal. Una historia compartida*. Departamento del Distrito Federal–Instituto Mora. México, Distrito Federal.
- Eibenschutz, R. (1997). *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la metrópoli* (Las ciencias sociales). México: M.A. Porrúa
- Escudero, M., Arciniegas, H., & Rodríguez, A. (2014). Un Ideal De Ciudad: Las Propuestas De Carlos Contreras Para El Distrito Federal En La Primera Mitad Del Siglo XX.
- Fainstein, S. (1999). “Can We Make the Cities We Want?” En: Body-Gendrot, S. & Beauregard, R. *The Urban Moment*. Thousand Oaks: Sage. pp. 249–72.
- Fainstein, S. (2005). Planning Theory and the City, *Journal of Planning Education and Research*, 25, 1–10, 2005
- Fainstein, S., & Campbell, S. (2012). *Readings in planning theory* (Tercera edición). Wiley-Blackwell
- Fainstein, S. & De Filippis, J. (2016). *Readings in planning theory* (Cuarta edición). Wiley-Blackwell
- Faludi, A. (1973). *A reader in planning theory* (Urban and Regional Planning Series v.5). New York: Pergamon
- Faludi, A. (1996). “Rationality, critical rationalism, and planning doctrine”. En *Explorations in planning theory*, editado por Seymour Mandelbaum, Luigi Mazza, y Robert Burchell, 6582. New Brunswick, NJ: Center for Urban Policy Research, Rutgers University.
- Figueroa, J. (1995). La recomposición de la forma urbana. K.H. Brunner 1932-1942. *DANA*. Documentos de Arquitectura Nacional y Americana, 37/38, pp 83-91

- Flores, S. (1993) *Estructura territorial en la zona metropolitana de la ciudad de Puebla: Población, expansión urbana y terciarización de la economía en el periodo 1970-1990*. México Puebla: Universidad Nacional Autónoma de México, Sociedad Mexicana de Planificación, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
- Forester, J. (1989). *Planning in the face of power*. Berkeley, Calif: University of California
- Forester, J. (1999). *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Process*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Friedmann, J. (2011). *Insurgencias: essays in planning theory*. New York: Routledge
- Garza, G. (1989). *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*. (Primera edición ed.). México: El Colegio de México
- Garza, G. (2005). *La urbanización de México en el siglo XX*. México: El Colegio de México
- Gutiérrez, R. (1996). Modelos e imaginarios europeos en el urbanismo americano 1900-1950. *Revista de Arquitectura*, 7(8), pp. 2-3. DOI: 10.5354/0719-5427.2014.30377
- Gutiérrez, J. (2009). Planeación urbana en México: un análisis crítico sobre su proceso de evolución. *Urbano* [en línea] 2009, 12 (mayo): [Fecha de consulta: 23 de febrero de 2018] Disponible en: ISSN 0717-3997
- Hardoy, J. (1975). *Urbanization in Latin America, Approaches and Issues*. New York: Anchor Books
- Harris, N. (2000). Practice through a lens: A metaphor for planning theory. *Journal of Planning Education and research*, 19(2): 309-15.
- Healey, P. (1992). Planning through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory. *Town Planning Review*. Liverpool, Liverpool University Press (2002), 63(2), 143-162
- Healey, P. (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Vancouver, British Columbia, University of British Columbia Press.
- Healey, P. (1998). Building Institutional Capacity through Collaborative Approaches to Urban Planning. *Environment and Planning A*, 30(9), 1531-1546
- Healey, P. (2006). *Collaborative Planning – Shaping Places in Fragmented Societies*. (Segunda edición). Londres: Macmillan
- Hoch, C. (1984) Doing good and being right: the pragmatic connection in planning theory. *Journal of the American Planning Association*, Vol. 50, 335-345
- IMEPLAN (2016). *Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del AMG*. Recuperado de: http://imeplan.mx/sites/default/files/IMEPLAN/POTmet_IIFB-BajaRes.pdf
- INEGI (2018). Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas. INEGI
- Innes, J. (1995). Planning theory's emerging paradigm: Communicative action and interactive practice. *Journal of Planning Education and Research* 14 (3): 183-89.

- Iracheta, A. (1997). *Planeación y desarrollo: Una visión del futuro* (Problemas y perspectivas del desarrollo y la urbanización en México y el Estado de México) México: Plaza y Valdés
- ITDP (2016). Modelo de Implementación de DOT en la Zona Metropolitana de Guadalajara. Recuperado de: <http://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/Modelo-de-implementaci%C3%B3n-de-DOT-en-la-Zona-Metropolitana-de-Guadalajara.pdf>
- Jiménez, A., Olveda, J. & Núñez, B. (1995). *El crecimiento urbano de Guadalajara*. México: El Colegio de Jalisco.
- Khalil, H. (2012). Enhancing quality of life through strategic urban planning. *Sustainable Cities and Society*, 5(1), 77-86.
- Krieger, M. (1974). Some new directions for planning theories. *Journal of the American Planning Association*, 40: 156-63
- Lauria, M. & Wagner, J. (2006). What Can We Learn from Empirical Studies of Planning Theory? A Comparative Case Analysis of Extant Literature, *Journal of Planning Education and Research*. 14:8-33
- Liggett, H. (1996). "Examining the planning practice conscious (ness)". En *Explorations in planning theory*, editado por Seymour Mandelbaum, Luigi Mazza, y Robert Burchell. New Brunswick, NJ: Center for Urban Policy Research, Rutgers University
- Lindblom, C. (1959). The Science of Muddling Through, *Public Administration Review*, 19(2): 79-88
- López, O. & Castaños, R. (2014). *La Planeación Estratégica Municipal y su papel en la construcción de ciudades prosperas en México*. <http://www.eumed.net/libros-gratis/2015/1445/implanes.htm>
- Lynch, K. (2012). *La imagen de la ciudad* (1a edición, 10a tirada, 2012 ed., GG Reprints)
- Mahecha, A. & Mazuera, P. (2017). Las Leyes de los Reinos de las Indias. *Revista Diálogos de Saberes*, (47)31-49. Universidad Libre (Bogotá). <https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.47.2017.1695>
- Meyerson, M. & Banfield, E. (1955). *Politics, planning and the public interest: The case of public housing in Chicago*. New York: Free Press.
- OCDE (2013). *OECD Territorial Reviews: Puebla-Tlaxcala, Mexico 2013*. Organisation for Economic Co-Operation Development, Instituto Municipal de Planeación.
- Páez, L. (1940). *Jalisco, Historia mínima, Tomo I*. Guadalajara: Ricardo Delgado editor
- Páez, L. (1961). *Guadalajara capitalina y su cuarto centenario*. Guadalajara: H. Ayuntamiento constitucional Guadalajara Jalisco
- Peña, S. (2012). Recent Trends and Practice in Spatial Planning in Mexico: The Municipal Planning and Research Institutes. *Gestión y Política Pública*, 21(2), 407-449.
- Peña, S. (2016). *Teoría, procesos y práctica de la planeación urbana y regional*. Tijuana, B.C. El Colegio de la Frontera Norte

- Pérez, F. (1991). *Le Corbusier y Sudamérica, viajes y proyectos*. Santiago de Chile: ARQ, Escuela de Arquitectura, Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 15-41
- Pérez, S., & Aguilar, F. (2008). *La expansión urbana en Puebla: Infraestructura y servicios públicos, visión para el siglo XXI* (Primera edición ed., Colección Pensamiento económico).
- Perloff, H. (1957). *Education for planning: city, state and regional*. Baltimore, Md: John Hopkins.
- Purbani, K. (2017). Collaborative planning for city development. A perspective from a city planner. *Engineering and Environmental Sciences* (2017), 26 (1), 136–147
- Rabinovitz, F. (1969). *City politics and planning*. New York: Atherton
- Rendón, L., & Caldera, M. (1992). *Capítulos de historia de la ciudad de Guadalajara* (Colección Guadalajara 450 años 14, 15). Guadalajara: Ayuntamiento de Guadalajara.
- Rittel, H. and Webber, M. (1973) Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, Vol. 4, 155-169
- Romero, J. (1976). *Latinoamérica: Las ciudades y las ideas* (Segunda Edición, Sociología y Política). México: Siglo Veintiuno
- Sandercock, L. (1995). Voices from the borderlands. *Journal of Planning Education and Research*. 14(2): 77-88
- Sánchez, G. (2002). *Planificación y Urbanismo de la Revolución Mexicana*. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco – Asamblea Legislativa del Distrito Federal. México, Distrito Federal.
- Sánchez, G. (2003). *Planificación y Urbanismo visionarios de Carlos Contreras, escritos de 1925 a 1938*. Colección Raíces. núm. 2. Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco y Universidad Autónoma de San Luis Potosí. México, Distrito Federal
- Sánchez, G. (2008). *Planeación Moderna de Ciudades*. México: Trillas
- SEDESOL (2012). *La expansión de las ciudades 1980-2010*. SEDESOL. Ciudad de México.
- SEDESOL, CONAPO, INEGI (2012). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*. México: SEDESOL, CONAPO, INEGI
- Underwood, J. (1980) *Town Planners in Search of a Role: a participant observation study of local planners in a London Borough*. Bristol, School for Advanced Urban Studies
- Valenzuela Aguilera, A. (2014). *Urbanistas y visionarios: La planeación de la Ciudad de México en la primera mitad del siglo XX* (Primera edición ed.).
- Velarde, O. (1980). *Estructura jurídica y organización administrativa para la planeación y regulación de los asentamientos humanos*. México: Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Subdirección de Estudios Jurídicos del Desarrollo Urbano, Dirección General de Asuntos Jurídicos y de Legislación.

- Villar, A. (1998). *La impotencia municipal en el ordenamiento urbano: Herencia del centralismo y la subordinación, caso de estudio: Estado de México*. México: Plaza y Valdés: Facultad de Planeación Urbana y Regional, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Violich, F. (1944). *Cities of Latin America. Housing and Planning to the South*. New York: Reinhold Publishing Corporation, pp. 157-170
- Watson, V. (2002). Do We Learn from Planning Practice? The Contribution of the Practice Movement to Planning Theory, *Journal of Planning Education and Research* 22, pp 178-187, 2002
- Yiftachel, O. (1999). Planning Theory at a Crossroad: The Third Oxford Conference. *Journal of Planning Education and Research*, 18(3), 267-269.