

El ordenamiento territorial: política arcaica o un paradigma en transición

Benjamín Alva Fuentes¹

Resumen

El ordenamiento del territorio surgió en los años setenta en México, cuando la planeación urbana marcó un hito a partir de la influencia de la ONU y particularmente en latinoamericana de la CEPAL, la creación de una secretaría de Estado y una Ley a nivel federal que se enfocaba en los asentamientos humanos. Desde entonces, han existido un conjunto de tendencias que han orientado su quehacer técnico, primero lo normativo, con la ley; después lo democrático, con la creación de concejos de participación ciudadana; más adelante lo estratégico, que resultó en una serie de exigencias que difícilmente se adecuaban al territorio y, recientemente, la centralidad en la persona. De esta manera, tanto la planeación urbana como el ordenamiento del territorio han sido temas que avanzan lento con respecto a las dinámicas urbanas, cargados de una normativa que en la gestión urbana se vuelve complicada y sin enfoque, pero, sobre todo, no han evolucionado hacia la generación de nuevos paradigmas urbanos como la ciudad inteligente.

Este documento reúne un ejercicio empírico que se realizó en San Luis Potosí y que llevó a la promulgación de la nueva Ley estatal, a la generación de un programa de ordenamiento territorial después de 18 años de intentos, más adelante un año de la puesta en práctica desde lo local, y que ahora, con bases conceptuales de la planeación situacional, democrática, estratégica y de centralidad en la persona, se analiza para reflexionar si, el ordenamiento territorial es una práctica muy arraigada en costumbres y modas del siglo pasado, o en realidad está iniciando un cambio de paradigma con retos por enfrentar.

La propuesta de análisis se organiza en cuatro apartados, en el primero, a manera de referente, se emplea un análisis histórico de las influencias del ordenamiento territorial en México; después, se presenta el caso de la ciudad de San Luis Potosí, con un estudio empírico resultado de la puesta en práctica de la investigación del quehacer científico de un proyecto realizado en la Facultad del Hábitat de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí denominado Planeación Urbana centrada en las persona; finalmente, se presentan algunas conclusiones de la confrontación teórica con la práctica, los hallazgos en términos de los retos que se enfrentaron de la extraña combinación legal, técnica y política que implican la realización de un Programa de Ordenamiento Territorial; a manera de síntesis se delimitan algunos retos que habrá que enfrentar para romper con la práctica tradicional y fundar un nuevo paradigma de la planeación urbana, una ambiciosa Reforma Urbana.

Conceptos clave: 1. Planeación urbana, 2. Ordenamiento territorial, 3. Reforma Urbana.

¹ Doctorante en Geografía Económica y Administración, Facultad del Hábitat de la UASLP, benjamin.alva@uaslp.mx

El ordenamiento territorial: política arcaica o un paradigma en transición

La ciudad y su desarrollo han tomado una relevancia fundamental en el marco de la nueva economía, la mayoría de la población y las actividades económicas se realizan en la ciudad. Al término de una generación, la mayor parte de la población del mundo vivirá en áreas urbanas y se duplicará la cantidad de habitantes urbanos de los países en desarrollo, que registrará un incremento de más de 2,000 millones de personas (BID, 2018).

El proceso de globalización exige que las ciudades estén mejor preparadas para el futuro inmediato y que ofrezcan más a los mercados locales, regionales, nacionales o mundial; lo cual se refleje en una mejor posición en el entorno e incremento en el nivel de vida de sus habitantes. En términos generales una ciudad es competitiva, es capaz de atraer inversión considerando su productividad, sus recursos, costos e infraestructura, así como su comunicación y accesibilidad con otros mercados importantes.

Por un lado, el proceso de urbanización modifica diversos elementos interrelacionados: crecimiento del área urbana, la distribución del ingreso, aumento de la población, patrón de usos del suelo, empleo y actividades productivas principalmente; y, por otro lado, la competitividad en las ciudades implica la creación de valor para generar condiciones sociales y económicas favorables para el crecimiento y el desarrollo. Sin embargo, parece que no hay un modelo definido más allá del denominado ordenamiento territorial.

El proceso de localización de industrias en una ciudad (industrialización) provoca el crecimiento y desarrollo urbano o urbanización. La urbanización y el crecimiento económico están íntimamente relacionados a pesar de que sus relaciones causa-efecto son difíciles de comprobar (Goodall, 1977). Sin embargo, la administración adecuada de la urbanización también puede influir en la competitividad de una ciudad; por ello, los gobiernos locales enfrentan un doble reto, por un lado generar las ventajas para que una ciudad sea competitiva, pero también requieren hacer frente al difícil desafío que significa el ordenamiento territorial. La urbanización puede ser una ventaja para que una ciudad sea competitiva, si es un proceso bien administrado (ONU.Habitat, 2014).

Cuando está bien administrada, la urbanización favorece el desarrollo económico sostenido. En la mayoría de los países, las actividades industriales, comerciales y de servicios se localizan en las zonas urbanas. La concentración de actividades económicas resultado del proceso de urbanización contribuye al crecimiento económico, a elevar la productividad y el empleo (BM, 2015).

El Banco Mundial (2000) propone una estrategia para que los gobiernos urbanos y locales obtengan el mayor beneficio posible de la urbanización, a fin de aumentar el bienestar de todos los habitantes de las ciudades y orientar el crecimiento económico urbano. En este sentido, los gobiernos locales deben ser capaces de generar las condiciones para que una ciudad presente cuatro características fundamentales.

- a. Que sean ciudades habitables: espacios donde se pueda vivir dignamente y se asegure una buena calidad de vida e igualdad de oportunidades para todos los habitantes.
- b. Que sean ciudades competitivas: para elevar la calidad de la vida urbana debe existir un aumento pronunciado y generalizado del empleo, los ingresos y las inversiones. Además,

los programas para promover la equidad y los sistemas de protección social en las ciudades deben ser congruentes con los sistemas de incentivos para fomentar la localización de empresas productivas y competitivas.

- c. Que sean ciudades con buena gestión de gobierno y administración: una buena gestión de gobierno implica la pluralidad de los grupos de la sociedad urbana en la definición de la política pública, la rendición de cuentas, la integridad y la transparencia de las acciones del gobierno local en la definición y consecución de los objetivos definidos en los planes y programas de trabajo. Para llevar a cabo una buena administración urbana se requiere que, los responsables de la política pública local, tengan capacidad para una efectiva toma de decisión, recursos y procedimientos para desempeñar las obligaciones públicas.
- d. Que sean ciudades con solvencia financiera: contar con capacidad para movilizar eficazmente los bienes y los ingresos públicos e ingresar a los mercados financieros como sujetos de crédito, es decir, contar con una buena capacidad crediticia.

Los gobiernos locales en México son los responsables directos de la administración de la ciudad. Para que estos puedan incorporar planteamientos que permitan a una ciudad transitar hacia un nuevo modelo de planeación urbana y ordenamiento territorial, sería necesario articular, de manera efectiva, la acción municipal con la estatal y la nacional en las políticas de desarrollo urbano, pero también, deberían contar con un esquema de seguimiento, evaluación y de entrega de resultados de las acciones emprendidas para que la urbanización administrada sea el medio para mejorar la posición competitiva de la ciudad.

En el caso de San Luis Potosí, la Zona Metropolitana ocupa el lugar número 11 entre las más grandes, es el número 23 por su ritmo de crecimiento, y el lugar 28 de esas 59 por su superficie urbana, sin embargo, es la cuarta ciudad con mayor densidad de población, sin considerar la Ciudad de México por sus dimensiones demográficas. La ciudad con mayor cantidad de habitantes por kilómetro cuadrado es León, después Guadalajara y Monterrey, en San Luis Potosí existen 106 habitantes por kilómetro cuadrado.

La Ciudad de San Luis Potosí podría seguir creciendo en los próximos años, tal vez a un ritmo más acelerado que la última década y en contra de la tendencia prevista por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), debido al impacto generado por la ampliación de la empresa BMW; sin embargo, ese crecimiento no implica por sí mismo una condición positiva, ya que la ciudad podría no estar preparada para los efectos urbanos de una inversión de esta naturaleza. Por lo anterior, es necesario generar condiciones para convertir este reto en una oportunidad.

San Luis Potosí es una ciudad grande, aún compacta que está en proceso de expansión de su área urbana. Entre 1960 y 1990 triplicó su población y multiplicó por ocho su superficie, actualmente alcanza 171,816 km², la cuarta parte de Monterrey.

El ritmo de crecimiento observado en la década 2000–2010 es más pronunciado a partir de la instalación de la empresa GM en Villa de Reyes. De acuerdo con las proyecciones realizadas por CONAPO -echas antes de la instalación de BMW-, la ciudad en 2020 alcanzaría los 813 mil habitantes, sin embargo, el censo del año 2020 reportó 1.4 millones de personas;

es decir, el impacto de la operación de las nuevas empresas aceleró el crecimiento demográfico y la expansión de la ciudad.

La ciudad de San Luis Potosí requiere una Reforma Urbana, una transformación institucional, legal, presupuestal así como del diseño de sus instrumentos de planeación y gestión urbana que permitan transitar con ventaja hacia un modelo de ciudad innovadora, competitiva y sustentable que coloque en el centro de su política a las personas y le permita enfrentar con éxito los diversos retos del crecimiento urbano, el consumo de energía, el agua y la movilidad, principalmente.

1. El surgimiento de la planeación urbana en México

Los países de Europa emplearon la planeación urbana desde la posguerra para la reconstrucción de las ciudades. En México, la década de los setenta marcó el inicio de la planeación, casi 10 años después de las primeras declaraciones a nivel Latinoamérica sobre la necesidad de planificar el desarrollo. En 1976 surge la Ley General de los Asentamientos Humanos, se crea una secretaría de Estado y se inicia la elaboración de planes y programas para el ordenamiento del territorio. En 1983 con las reformas al artículo 115 constitucional y la atribución municipal para la administración del desarrollo urbano.

La planificación es primeramente un método de intervención para influir en el curso tendencial de los eventos (Lira, 2006); es un intento por someter el curso de los acontecimientos cotidianos que responden a una dirección, velocidad y cambio inevitable, se puede identificar con el "diseño" normativo de un "deber ser" que difiere del "tiende a ser", que revela el diagnóstico. Se reconocen al menos, dos tipos de intervención, la primera es un intento por atacar los problemas antes de su materialización (planificación preventiva), el segundo representa un conjunto de esfuerzos orientados a la solución de problemas (planificación correctiva) (Matus, 1987).

El primer país que aplicó la planificación fue Rusia en el periodo comprendido entre 1917 y 1930, tanto a partir de lo teórico como de la práctica de las condicionantes sociales en las que se desarrolló el proceso, de una sociedad semi-feudal a una sociedad socialista (Lira, 2006).

En América Latina, la Alianza para el Progreso (1961-1970) marcó el inicio de la planificación, en un principio únicamente se admitía la necesidad de elaborar planes, sin que ello implicara la aceptación de la planificación (Mattos, 1979). Esta influencia permaneció hasta la década de los ochenta; es decir, durante dos décadas, la idea de la planificación se centró más en la elaboración de planes de desarrollo que en aplicar el conocimiento al proceso decisorio (Lira, 2006).

Podría decirse que los antecedentes de planeación urbana en México fueron a inicios del siglo XX, con la puesta en práctica de algunas intervenciones en pocas ciudades, iniciando en el Distrito Federal (Gutiérrez, 2009). Durante el Gobierno del presidente Lázaro Cárdenas se impulsó la planeación regional con los planes quinquenales, la planeación por cuencas, y la planeación de las comunicaciones y el transporte, sobre todo para el desarrollo de complejos carreteros; durante la segunda mitad del siglo XX se desarrolló la planeación de los asentamientos humanos.

Durante la segunda mitad del siglo XX, la planeación urbana en México atravesó por diversas etapas, entre las que podríamos señalar: a) su impulso, resultado de intervenciones aisladas en ciudades, en respuesta al acelerado crecimiento urbano producto del modelo de sustitución de importaciones y la industrialización que se registró en la segunda mitad de los años setenta, esta etapa se fortaleció con la preocupación de actores políticos, organizaciones internacionales y académicos; en 1976, se institucionaliza la planeación con la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos (Gutiérrez, 2009); b) su institucionalización, a nivel federal, con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas dedicada al desarrollo urbano y la elaboración de planes y metodologías para las ciudades y centros de población; c) su descentralización, con la reforma al artículo 115 constitucional y la transferencia de responsabilidades sobre el desarrollo urbano a los municipios; y, d) la consolidación, con las iniciativas estatales en los planes de largo plazo, la revitalización de la investigación urbana y el fortalecimiento institucional a nivel estatal y local.

El periodo del Presidente Miguel de la Madrid representó un cambio en la forma de hacer la planeación nacional, en 1983 se aprobó la Ley de Planeación y con ella se definió el Sistema Nacional de Planeación Democrática, con el propósito de sistematizar la práctica de esta disciplina en los estados y los municipios así como legitimar la participación de la sociedad en los procesos de toma de decisiones, a través de los Comités de Planeación del Desarrollo tanto estatal (COPLADE) como municipal (COPLADEM). Esta Ley establecía también una jerarquía de los instrumentos al dejar reservado el nombre de Plan para el documento rector que acotaba las acciones durante un periodo constitucional del gobernador y del presidente municipal y normaba la obligatoriedad para que el ejecutivo estatal y los ayuntamientos elaboraran en el seno del COPLADE o COPLADEM su respectivo plan en un periodo determinado. Finalmente enmarcaba las relaciones entre los poderes para la coordinación de planes, programas y proyectos².

Durante la administración de Carlos Salinas de Gortari se consolidó la participación social en la toma de decisiones y se reorientó la planeación sobre todo a nivel nacional, con la fusión de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), para crear la Secretaría de Desarrollo Social, y posteriormente establecer los Consejos de Desarrollo Social Municipal con el fin de integrar la participación de representantes de la sociedad organizada, en la distribución de recursos para obras y acciones en localidades urbano-marginadas³.

En el periodo de Ernesto Zedillo se desarrolló la planeación institucional a través del Programa para la Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP). Si bien esta iniciativa significó el rediseño de planes y proyectos, el establecimiento de indicadores y metas así como nuevas formas de diagnóstico más sintéticas (técnica FODA), se incorporó la rendición de cuentas y la transparencia como parte de los instrumentos rectores de la planeación, también representó el inicio de la planeación estratégica en las instituciones, que posteriormente se incorporó a los planes territoriales y urbanos. En materia de planeación urbana específicamente, se impulsó el “Programa 100 ciudades” derivado del Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 con el objetivo de garantizar la continuidad del

² Para mayor referencia consultar la Ley de Planeación del Gobierno Federal.

³ Ver Ley de Desarrollo Social.

desarrollo urbano ordenado en 116 ciudades medias y pequeñas, que junto con las cuatro zonas metropolitanas que se reconocían en ese periodo, concentraban más de 32 millones de habitantes, más de la mitad de la población en 2000 (Anon., 2010); estas ciudades constituían la estructura básica del Sistema Urbano Nacional.

Con la administración de Vicente Fox la planeación regional recuperó importancia a través de la Oficina de la Presidencia del Ejecutivo Federal, que tenía el propósito de consensar macroproyectos en beneficio de varios estados y la constitución de fideicomisos para su financiamiento estatal y federal; a través de estos, se impulsaron seis regiones y sus respectivos planes de desarrollo, dentro de los temas prioritarios de las agendas se encontraba el desarrollo urbano y el sistema de ciudades.

Lo anterior ha llevado a plantear un proceso de planeación basado en etapas y niveles que integran lo institucional con lo territorial, la administración con la planeación y lo deseable con lo posible. La imagen 1 muestra un proceso general de planeación en México.

A lo largo de los últimos cincuenta años, la planeación ha tenido diversas orientaciones que han respondido principalmente a cuestionamientos sobre sus ámbitos de responsabilidad, su efectividad, sus mecanismos de formulación, seguimiento, control y evaluación, así como sobre su temporalidad; por ello, es necesario hacer una revisión sobre su enfoque de la planeación urbana que permita hacer un ajuste de los principios, niveles, propósitos y en general sus conceptos, lo cual haga pertinente, efectiva, de vanguardia y sobre todo que agregue valor a sus procesos, ciudades y beneficiarios.

En este apartado se describen los principales tipos de planeación que han tenido impacto en la historia de la planeación en México. Primero, la planeación situacional en el año 1976 que consistía en profundos estudios de la realidad del "ahora" para realizar un diagnóstico, poder conocer los problemas, contratarlos y solucionarlos; posteriormente se describe la planeación democrática que surgió en el año 1983, caracterizada principalmente por el trabajo conjunto, gobierno-ciudadanía; como tercer referente se describe la planeación estratégica de la década de los 90, centra su interés en la toma de decisiones y en los medios para alcanzar los objetivos; como cuarto, la prospectiva estratégica representa una de las principales tendencias en la generación de escenarios. Finalmente se enlistan las características de la planeación urbana centrada en la persona.

1.1 Las bases, planeación situacional

La planeación situacional se originó en la década de los sesenta y se reconoce a Carlos Matus (ex funcionario del ILPES) como su principal autor (Lira, 2006). El actor es una persona que representa a la población con intereses comunes y son intermediarios con las instituciones (Matus, 1987); es un promotor y realizador de acciones con un propósito determinado (Valencia, 1982).

Matus (1987) señala que la misma realidad puede tener distintos enfoques dependiendo del punto de vista de los actores, lo cual provoca que la situación tenga diferentes escenarios, también, menciona la "genosituación" refiriéndose al origen de una situación específica, y "fenosituación" al fenómeno ocurrido. Como formulación teórica; la planificación de situaciones sólo es comprendida por el actor que se encuentra en el espacio

indicado, quien no sólo está motivado por el propósito de conocer, sino de actuar y alterar la realidad (Matus, 1987).

La situación como categoría de análisis se identifica como una realidad producida, resultado de los hechos y fuerzas, anteriores y presentes, de diversos actores, y de sus conflictos ubicados en un espacio y tiempo determinados. Todo hecho social es posible, sin embargo, no representa una situación hasta que se materializa, únicamente lo que es posible y se realiza, genera una situación (Valencia, 1982).

La planificación situacional tiene como objetivo, diseñar enfoques de la realidad, a partir de una "situación-inicial" para querer alcanzar una "situación-objetivo" que marca la direccionalidad de una estrategia, pero ésta puede y debe alterarse en beneficio de su propio cumplimiento (Matus, 1987).

El análisis crítico de la situación debe ser multi-disciplinario pues debe enfocarse a todos los factores y eventos que modifican la realidad, a su vez debe de entender a su oponente para poder preparar soluciones anticipadas a sus posibles acciones. La planificación situacional se divide en cuatro momentos por los cuales atraviesan los distintos problemas que presenta el plan (Matus, 1987):

- a. Momento explicativo (fue, es, tiende a ser) se describe la realidad desde diferentes enfoques; la explicación de la realidad es uno de los primeros problemas con que se enfrenta el planificador. Dicha explicación se llama "diagnóstico".
- b. Momento normativo (debe ser) es la instancia de diseño del contenido del plan que precisa cómo debe ser la realidad en contraposición a los problemas presentes. Pero además implica el cómo debe ser la estrategia y la ejecución del plan.
- c. Momento estratégico (puede ser) este momento se concentra justamente en la articulación del debe ser y el puede ser; el primero es dominante y persistente con la voluntad de cambio; debe responder a cuatro factores, los cuales son: la política, la económica, la institucional-organizativa y la de síntesis; estas viabilidades plantean lo necesario, lo posible y la creación de posibilidades.
- d. Momento táctico-operacional (hacer) es el momento central entre el conocimiento y la acción, el cual debe hacerse hoy y todos los días. Comprender la situación y actuar, volver a apreciar la situación y actuar de nuevo o esperar.

En la década de los 60 hasta inicios de los 80, la planeación situacional era catalogada como planeación normativa, la cual se limitaba a los actores gubernamentales; era formal y centrada en la etapa de diseño, pero poco en la etapa de ejecución (Lira, 2006).

La propuesta de planificación situacional no es válida para cualquier realidad. Por el contrario, es un método que pretende ser eficaz para determinadas situaciones (Matus, 1987). Pues teniendo en claro, que, si el actor forma parte del presente, por consiguiente, estará imposibilitado para tener un conocimiento objetivo de la misma, por tanto, esclarecer completamente una situación, será una tarea incompleta (Gadamer, 1975).

1.2 Planeación democrática: El reconocimiento de la participación ciudadana

La idea de participación ciudadana o pública no es nueva. En Inglaterra se institucionalizó como parte de los cambios que sufrió el proceso de planificación a partir del reporte Skeffington, a fines de la década de los sesenta. El antecedente inmediato era la ley de planeación de 1968, que constituyó un hito en el desarrollo de un marco de planeación con un alto grado de participación, el estímulo venía del gobierno central, era necesario que los gobiernos locales se organizaran apropiadamente para ejercer sus funciones de planificación (Graizbord, 1999).

En México, la ley de planeación democrática es el instrumento que permite captar las necesidades populares, sus demandas y sugerencias, a fin de que el sistema político y la administración pública, puedan reconocer estas demandas, captarlas sistemáticamente, regularlas y también construir programas e instrumentos de trabajo para satisfacerlas ordenada y eficazmente. El éxito de la planeación democrática depende de la participación y colaboración de todos los sectores de la sociedad (INAP, 1983).

En la década de los ochenta se pensaba que la planeación debía ser democrática para que así el gobierno trabajara por las necesidades ciudadanas, de esta manera diseñaría los programas de trabajo, basados en opiniones, objetivos, problemas y compromisos "del pueblo".

Las premisas básicas es que la planeación debe ser concertada, no autoritaria, que respete el esquema de libertades, con una sociedad de hombres libres, entendiendo a la libertad tanto en su aspecto individual, como en su aspecto social, entendiendo a la libertad como un derecho de todos. Es la afirmación de que todos los mexicanos tienen derecho a participar en las decisiones gubernamentales, que todos son iguales (INAP, 1983).

La planeación democrática consiste en plantear en conjunto los problemas, discutirlos con objetividad y llegar a decisiones de autoridad que están debidamente ilustradas y calibradas, con cierta corresponsabilidad entre los distintos sectores de la población (Graizbord, 1999).

Mediante la planeación democrática se describe el diagnóstico de la situación, las metas a perseguir, las estrategias y se comienza a establecer las funciones de cada una de las instituciones y de cada uno de los programas (Rose, 1998).

Bajo este orden de ideas, a partir de la reforma constitucional de 1986 se funda el Sistema Nacional de Planeación Democrática; integran en los tres niveles de gobierno los comités de planeación para el desarrollo y se busca la forma de que el interés común está debidamente representado en las instancias consultivas o decisorias de los organismos (INAP, 1983).

Una efectiva participación ciudadana tiene cuatro dimensiones (Graizbord, 1999):

- a. La escala. Ciudad o territorio social y público; o bien de zonas y barrios o territorio comunitario.
- b. El tiempo. La participación del público debe darse desde el inicio del proceso, incluso desde la definición del problema, o bien si sólo una vez formulada la propuesta o el plan.

- c. El contexto. Distinguir entre una situación de rutina y una de crisis. La primera se refiere a procedimientos operativos establecidos, normales, estandarizados.
- d. Los motivos de los actores. Identificar y tener la representatividad el fin político, el profesional y el social.

1.3 El enfoque de la estrategia en la planeación urbana.

En 1962 Alfred D. Chandler, basándose en las enseñanzas de la historia empresarial, especialmente la posterior a la Segunda Guerra Mundial y en la evolución de compañías como Sears, General Motors, Standard Oil (hoy Chevron Co.) y DuPont, definió la estrategia de una empresa como la determinación de metas y objetivos a largo plazo, la adopción de cursos de acción para alcanzar las metas y objetivos y la asignación de recursos para alcanzar las metas (Rojas & Medina, 2011).

En 1978, Dan E. Schandel y Charles W. Hofer, en su libro *Strategy Formulation: Analytical Concepts*, escribieron sobre el proceso de la administración estratégica describiéndolo como compuesto de dos etapas claramente diferenciadas: la de análisis o planeación estratégica y la de implementación del plan estratégico (Rojas & Medina, 2011).

En relación con la administración, debe reconocerse que las funciones administrativas según Henry Farol son planear, organizar, dirigir, coordinar y controlar, razón por la que desde muy temprano la planificación del desarrollo se vinculó estrechamente con la administración del desarrollo (Lira, 2006). La planificación estratégica no es sólo la elaboración de un plan, es una herramienta de gestión cotidiana con una visión de futuro (Lira, 2006).

Una estrategia adecuadamente formulada ayuda, a poner en orden y asignar, con base en sus atributos como en sus deficiencias internas, los recursos de una organización, con el fin de lograr una situación viable y original, así como anticipar los posibles cambios en el entorno y las acciones previstas de los oponentes (Lira, 2006).

La estrategia como plan es, una especie de curso de acción o una guía para abordar una situación específica. Tiene dos características específicas: se elaboran antes de las acciones que se aplicarán y se desarrollan de manera consciente y con un propósito determinado. Pueden ser generales o específicas (Lira, 2006).

La planeación estratégica es el proceso por el cual los líderes ordenan sus objetivos y sus acciones en el tiempo. De hecho, el concepto de estrategia y el de planeación están ligados fuertemente, pues tanto el uno como el otro designan una secuencia de acciones ordenadas en el tiempo, de tal forma que se puede alcanzar uno o varios objetivos (Rojas & Medina, 2011).

La planeación estratégica es una herramienta para obtener una ventaja real sobre los competidores. En este sentido, es el proceso formal de planeación a largo plazo que se usa para definir y alcanzar objetivos organizacionales (Rojas & Medina, 2011). Se identifican las siguientes características:

- a. Es conducida o ejecutada por los altos niveles jerárquicos.
- b. Establece un marco de referencia a toda la organización.

- c. Afronta mayores niveles de incertidumbre con respecto a otros tipos de planeación.
- d. Generalmente cubre amplios periodos. Cuanto más largo el periodo, más irreversible será el efecto de un plan más estratégico.
- e. Su parámetro es la eficiencia.

La planeación estratégica inicia con un análisis inteligente de la situación actual de la organización, es decir, con un diagnóstico, esto incluye qué valores y principios están inmersos dentro de la organización los cuales deben ser regulados (Rojas & Medina, 2011).

1.4 La generación de escenarios urbanos

A finales del siglo XIX, Herbert George Wells escribe sobre el futuro, analizando las tendencias en la sociedad (Miklos & Tello, 2003), sostenía que no sólo debería conocerse el pasado, sino también intentar conocer el futuro, que si la ciencia había dado acceso al hombre a conocer su historia también podría ayudar a descubrir su porvenir (Miklos & Tello, 2003).

En 1961, Herman Kahn, demuestra con su obra “El Año 2000”, que el futuro del mundo puede ser estudiado de un modo serio y significativo, con herramientas científicas e investigaciones formales (Miklos & Tello, 2003). Es a partir de entonces que surgen numerosos estudios e investigaciones con enfoques novedosos y diversos, sean estos exploratorios o normativos (Miklos & Tello, 2003).

El futuro es y siempre ha sido cuestión de gran interés para el ser humano, y uno de los aspectos de la vida que más le han intrigado (Miklos & Tello, 2003). En estricto sentido, la inquietud sobre el futuro no ha cambiado mucho en el transcurso de la historia; lo que más ha variado es la forma de acceder a él, poniendo algunos ejemplos podemos nombrar la consulta de oráculos, proyectando datos del presente, realizando pronósticos, preguntando a expertos, etc. (Miklos & Tello, 2003).

Prospectiva se define como un conjunto de conceptos, teorías, metodologías y técnicas para analizar, prever, explicar y, especialmente, construir anticipadamente futuros posibles y deseables de la acción humana (Lira, 2006). La prospectiva se relaciona con “generar visiones alternativas de futuros deseados, hacer evidentes escenarios factibles y establecer los valores y reglas de decisión para seleccionar y alcanzar futuros más deseables” (Miklos & Tello, 2003).

La prospectiva es primero un acto imaginativo y de creación; luego una toma de conciencia y de reflexión sobre el contexto actual; y, por último, un proceso de articulación y unión de las expectativas, deseos, intereses y capacidad de la sociedad para alcanzar ese porvenir que se perfila como deseable. Ahora bien, cualquiera que sea la forma en que se defina la prospectiva, es esencial destacar su carácter creativo, y, sobre todo, la opción que nos presenta para asumir una actitud activa hacia el mañana, a través de la construcción y elección de futuros deseables y futuros posibles (Miklos & Tello, 2003).

Así, el propósito de la prospectiva es “preparar el camino” para el futuro, adoptándolo como objetivo (deseable y posible). La prospectiva guía las acciones presentes y el campo de lo “posible” del mañana (Miklos & Tello, 2003).

Definir el término planeación implica una ardua labor, ya que por una parte existen numerosas definiciones en conflicto, y por otra el concepto mismo está sufriendo cambios permanentes. Por ahora definen a la planeación como la “toma anticipada de decisiones” (Miklos & Tello, 2003). En sus aspectos conceptuales y operacionales está estrechamente vinculada con la planificación y la estrategia, ya que como dice Godet “Los conceptos de prospectiva, estrategia, planificación están en la práctica íntimamente ligados, cada uno de ellos conlleva el otro y se entremezcla: de hecho hablamos de planificación estratégica, de gestión y de prospectiva estratégica.”..., agregando que la diferencia con la planificación estratégica está en la revalorización del largo plazo de la prospectiva (Lira, 2006).

La prospectiva se concibe como un insumo básico para la planeación, ya que apoya el logro de los siguientes objetivos:

- a. Construir escenarios o imágenes que consideren la visión del futuro, una visión dinámica de la realidad y la prefiguración de alternativas factibles.
- b. Aportar elementos estratégicos a los procesos de planeación y de apoyo a la toma de decisiones.
- c. Impulsar la planeación abierta y creativa fundamentada en una visión compartida del futuro.
- d. Aportar una guía conductora del estudio de aspectos relevantes de la realidad, que permita enfrentar con eficacia el contexto actual (Miklos & Tello, 2003).

2. El ordenamiento del territorio en San Luis Potosí

San Luis Potosí requiere competir con las principales ciudades del país, regularmente se encuentra entre las primeras 10, en la década pasada superó el millón de habitantes, es el cuarto lugar en densidad media de población, mismo lugar en la clasificación según facilidad para hacer negocios y se consolida como una región metropolitana con un capital logístico para la atracción de inversiones; sin embargo 25% de su área urbana se considera fragmentada, sólo 1 de cada cuatro habitantes tiene acceso a internet, requiere un proyecto de largo plazo, disminuir su costo de mantenimiento y sobre todo centrar la política urbana en la persona, disminuyendo el uso del automóvil, generando espacios verdes, recuperando su patrimonio urbano y estrechando la comunicación gobierno-ciudadanía.

En la ciudad existen medio millón de automóviles particulares, que representa un promedio de 4 autos por cada 10 habitantes, superior a la media estatal y nacional. El parque vehicular aumenta en promedio 8,200 unidades al año: estamos construyendo una ciudad para el automóvil, para que la gente se mueva y pase más tiempo en sus traslados. La infraestructura vial divide a la ciudad, segrega al peatón y pone en riesgo a los usuarios de bicicleta. No se cuentan con Autobús de Tránsito Rápido (BRT) o un sistema integrado de movilidad.

En San Luis Potosí inició la planeación urbana relativamente tarde, es hasta 2006 cuando se crea el Instituto Municipal de Planeación, diez años después del primer IMPLAN en México, el de León. Si bien en San Luis Potosí han existido planes urbanos desde la década

de los setenta, estos se siguen elaborando con metodologías de esa década –de hace más de 40 años-.

En el año 2003 se realizó la última revisión del Plan de Centro de Población Estratégico para San Luis Potosí–Soledad de Graciano Sánchez; han pasado dieciseis años y el crecimiento del área urbana ha sido exponencial, determinado por la especulación y la ausencia de planeación. La ciudad está creciendo rápidamente, es la décimo primera ciudad más importante de nuestro sistema urbano nacional. A principios de este siglo superó el millón de habitantes y pasó de dos a seis municipios entre 2003 y 2017. La superficie urbana está creciendo casi al doble que la población, una cuarta parte del territorio está desvinculado y la periferia se caracteriza por la segregación.

La construcción sobre las áreas naturales, sierra y suelo agrícola está afectando la ciudad; disminuye la recarga de los acuíferos, provoca riesgos y afecta la infraestructura y la propiedad privada. No existen planes para la recarga de los mantos ni con sistemas de captación y aprovechamiento de lluvia.

Los problemas urbanos afectan la economía de la ciudad: disminuye la productividad en las empresas, las personas pasan más tiempo en sus traslados y se registran bajas ventas en los comercios. La Zona Metropolitana de San Luis Potosí perdió 4 posiciones en el reporte de competitividad del IMCO, en tan solo los dos últimos años.

La ciudad de San Luis Potosí está enfrentando una dinámica que le exige acciones efectivas para enfrentar con éxito los retos de movilidad y agua, a través de hacer congruente la infraestructura, el desarrollo económico y el ordenamiento urbano ambiental. Las acciones locales sin lugar a dudas abonan en esta dirección, está en proceso un resurgimiento de la Planeación urbana, actualmente se cuenta con un programa de ordenamiento en el municipio de San Luis Potosí publicado en el año 2021, y el de Soledad -su principal conurbación- se está elaborando, además de que está en proceso el primer programa metropolitano de ordenamiento territorial.

La propuesta institucional y normativa del gobierno tanto federal como del estado es incipiente, primero carece de propósito metropolitano, es decir que diferencia del municipal y del de centro de población, ya que la Ley es confusa al respecto, esto implica en primera instancia articular la planeación con enfoque metropolitano. Con todo ello, San Luis requiere una nueva agenda urbana.

¿Hacia un nuevo paradigma?

Actualmente existe un debate sobre el modelo de ciudad, seguir con las ciudades extensas, que según el Instituto Mexicano para la Competitividad también son dispersas o bien invertir en ciudades compactas. La discusión surge precisamente sobre cuál conviene más en México pues ambos modelos tienen impactos positivos y negativos; lo que no está a discusión es que una ciudad mal planificada sí es más costosa.

La idea de “ciudad compacta” no implica un crecimiento al exterior sino que aprovecha sus espacios y por tanto se desarrolla al interior, no solamente con construcciones verticales, sino también con la reutilización y aprovechamiento de espacios sub-utilizados, sin embargo

habrá que pensar en una ciudad compacta no sólo por el aprovechamiento del suelo y la disminución de los costos que esto representa.

La intensa movilidad de los factores de producción, de las personas, el desarrollo tecnológico aplicado en la forma de vida, la importancia y el crecimiento de las ciudades en el mundo, así como la diversidad de servicios públicos y privados que se desarrollaron desde principios de siglo, marcaron sin lugar a dudas la revolución del conocimiento. La revolución tecnológica, la gestión del conocimiento y el uso intensivo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's), han modificado radicalmente la dinámica social, las formas de comunicación, la integración y las actividades productivas; con todo ello, la ciudad como territorio en el que se concentra la población y las actividades económicas, también ha cambiado a través de nuevas formas de gestión y de estructuración del espacio urbano y con ello existen nuevos adjetivos para la ciudad. Se podría considerar que los cambios ocurridos en la ciudad del siglo XXI podrían sintetizarse en la globalización, el multiculturalismo y la sociedad del conocimiento lo cual califica a la ciudad como ciudad global, ciudad multicultural y ciudad del conocimiento.

La ciudad global replantea el concepto de ciudad tradicional en una escala local para redimensionarla como un espacio relacionado a nivel mundial, de esta manera la ciudad se entiende como un nodo de una red global a la cual pertenece. En esta red, la ciudad es un agente, actor, componente o espacio fundamental para la transformación de las condiciones económicas y sociales de las personas y de las naciones; aunque esta premisa fue cuestionada en 2010 en Leipzig, en respuesta a las crisis de los mercados financieros y del neoliberalismo (Roch, 2012), la ciudad se mantiene como un activo para el desarrollo a partir de su integración en redes, de las oportunidades que se generan, de los patrimonios que mantiene como lo cultural, lo social o la educación así como de las relaciones entre lo local y lo global.

La ciudad global hace referencia a aquellas ciudades cuya importancia económica, intercambios y flujos de información, mercancías y personas van más allá de sus espacios físicos alcanzando una influencia mesoregional e internacional. Las relaciones globales han trascendido la geografía de los países, disminuyendo la importancia de las fronteras, creando nuevas formas de interacción espacial y nuevos patrones territoriales. En este ambiente, las "actividades globales" permiten crear interacciones entre territorios no contiguos o distantes y crean "espacios globales"; como es el caso de las comunicaciones, el comercio, los procesos productivos y los flujos financieros que afectan el comportamiento y desempeño de las organizaciones, la ecología social, o la ideología (Scholte, 2000).

A partir de lo anterior, la planeación de una ciudad moderna o ciudad "global" debe considerar otro tipo de infraestructura de comunicación, como las TIC, otras formas de gobierno basadas en la integración a redes y nuevas formas de gestión y aprovechamiento de la información, generación de conocimiento y atención a la diversidad, que coloquen en el centro de la política pública al ciudadano y su capacidad de accesibilidad y conectividad.

Otro tipo de ciudad que caracteriza al siglo XXI es la ciudad del conocimiento. Hacia finales del siglo pasado y principios del presente, la gestión y uso del conocimiento se convirtió en tema recurrente para explicar los procesos de desarrollo. En la sociedad del conocimiento el recurso básico es el saber, la sistematización y organización de información aplicados a la gestión de negocios de alto valor agregado en la economía, que a su vez inciden

en la generación de riqueza, y en su eventual redistribución, así como en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, propiciando un efecto virtuoso.

La sociedad del conocimiento tiene su fundamento en el trabajo de Peter Drucker (1990), relacionado con la gestión empresarial y lo que definió como “sociedad pos-capitalista”, aquella basada en la producción de riqueza en función directa de la productividad generada por el conocimiento. También las aportaciones de Manuel Castells (2001) sobre la sociedad de la información y sociedad red enmarcan las características para el entendimiento de este concepto. En los años setenta, los trabajos derivados del surgimiento de una nueva división del trabajo que privilegia el capital intelectual, constituyeron el referente contemporáneo de las ciudades del conocimiento (Narváez, 2007).

La planeación de las ciudades basadas en el conocimiento tiene sus antecedentes en el siglo XIX y surgen en el ámbito de la milicia, están caracterizadas por aplicar la investigación en la solución de problemas; este enfoque de la planeación está orientado a la creación de activos que generen valor como resultado de la aplicación de la innovación y la transformación de negocios, y por ello se justifica a su vez la inversión en educación, ciencia, tecnología (Narváez, 2007, p. 20). En la ciudad del conocimiento existen nuevas necesidades de servicios como el acceso a Internet, a una computadora personal o a las tecnologías de la información y de la comunicación y en consecuencia se debe de planear nueva infraestructura como la fibra óptica o las redes inalámbricas como el Wi-Fi o el Bluetooth.

En la ciudad del conocimiento la planeación urbana es el instrumento para generar estrategias de alto valor agregado, a través de proyectos que generen innovación y competitividad en el largo plazo; sin embargo, en materia de administración de la ciudad existen muchos retos, por ejemplo, los gobiernos locales tienen sistemas de información poco desarrollados, hace falta utilizar de forma intensiva las TIC ya que únicamente las emplean como medio de difusión de información y no de gestión de conocimiento. De esta manera, el uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación ha replanteado también el concepto de ciudad, una aplicación de la ciudad del conocimiento es la “ciudad digital”, que a su vez ha creado nuevas formas de segregación como el “analfabetismo digital” y la “brecha tecnológica”.

En síntesis, estas dinámicas que afectan la ciudad –la globalización, el conocimiento– obligan a repensar el concepto, proceso, dimensiones, métodos y técnicas de planeación urbana, reorientando su quehacer hacia los nuevos retos y exigencias de la sociedad moderna.

En esta lógica, la accesibilidad y la conectividad son elementos que destacan de los estudios urbanos, y que se han convertido en punto de atención en la política pública. La primera para que las personas dispongan de nuevos elementos que antes no existían, como el Internet, pero también incluye servicios básicos así como el diseño de espacios que permita la inclusión y disminuya la segregación social; de esta manera la accesibilidad en la ciudad, tanto física como virtual es una prioridad. Por otro lado, la conectividad implica la posibilidad de que personas y espacios estén articulados a través de una amplia red de infraestructura, que permita al ciudadano movilizarse entre los principales puntos y llegar en corto tiempo a realizar sus actividades, así como integrar grandes espacios a través de recorridos histórico-culturales, turísticos o con una función económica específica.

La definición de un proyecto de ciudad como parte de la planeación urbana debe centrarse en la persona de tal manera que agregue valor al ciudadano. La ciudad del futuro será aquella capaz de equilibrar estos elementos en beneficio de su población, es decir lograr un incremento homogéneo de su población y superficie urbana, a la vez que atiende sus grandes problemas de futuro como la energía, el agua, el desarrollo de actividades de alto valor agregado mediante estrategias de conectividad, accesibilidad y conservación del patrimonio urbano.

En el contexto internacional hacia el 2030, podría existir una reestructuración tanto de las actividades como de las grandes ciudades. Tal parece que las mismas ciudades y economías ya no dominarán y surgirán otras, al menos eso podría suceder en 200 de las 600 ciudades más pobladas, la región de Asia cobrará importancia posiblemente sobre los Estados Unidos; únicamente 8 ciudades latinoamericanas tienen oportunidad en esta reestructuración. Las mejores ciudades para vivir serán aquellas que logren resolver los problemas de movilidad, sustentabilidad ambiental, energía, comunicación digital, gobernabilidad y educación.

La planificación y el diseño urbano se convertirán tal vez, en la principal herramienta de los gobiernos locales, sobre todo con visión de largo plazo orientado a:

- a. Organización territorial: optimizar el suelo urbano, restauración de espacios, integración socio-espacial y accesibilidad.
- b. Sustentabilidad: desarrollo de áreas verdes, energía, movilidad, competitividad, innovación.
- c. Centralidad en la persona: diseño urbano, bienestar, espacios públicos de alto valor, patrimonio urbano.

Es importante subrayar que las respuestas no deberán provenir exclusivamente del sector público, urbanistas o desarrolladores inmobiliarios, en la ciudad moderna, las sinergias y redes de colaboración –gobierno, academia, empresa, sociedad- podrían ser el principal instrumento de gestión urbana, así como factor de integración y continuidad con perspectiva global, a largo plazo y basada en la utilización del conocimiento.

3. La necesidad de una Reforma Urbana

A inicios del siglo pasado, uno de cada 10 habitantes en México vivía en ciudades, actualmente, 8 de cada 10 personas viven en ciudades mexicanas. Las ciudades son espacios altamente improductivos, una ciudad mal planeada incrementa su costo hasta 70%. Los últimos 30 años la población se ha duplicado, sin embargo la superficie urbana se ha multiplicado por seis. Actualmente, 20% de la población de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México se mueve en 80% de los vehículos, estos habitantes pierden cerca de 3.3 millones de horas-hombre al día, que representa 33 mil millones de pesos al año, equivalente al presupuesto anual de la UNAM, lo anterior según datos del Instituto Mexicano para la Competitividad.

Las ciudades en México enfrentan nuevos retos que deben dar lugar a una gestión urbana sustentable; es decir, las personas encargadas de la planeación en la ciudad, así como de su administración deben desarrollar nuevas habilidades y capacidades que por una lado responda de forma más efectiva a los problemas de ordenamiento urbano y por otro lado consideren los nuevos retos de las ciudades hacia el primer cuarto del presente siglo.

El diseño urbano de la ciudad requiere articularse con los nuevos esquemas de planeación urbana y con una estructura local que garantice la continuidad en los procesos de construcción de una mejor ciudad para vivir, para ello es fundamental que el poder legislativo modernice el marco jurídico, que la iniciativa privada “acompañe” los procesos de desarrollo urbano transfiriendo parte de los beneficios de la urbanización al ciudadano, que los ayuntamientos centren sus decisiones en la eficiencia urbana y sobre todo que las personas revaloremos la calidad de nuestra ciudad.

¿Cuáles son los principales retos en nuestras ciudades? Según un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2014), hacia 2025 las ciudades de América Latina tendrán alrededor de 140 millones de automóviles, 80 millones más de los que teníamos en 2010, en México se calculan cerca de 30 millones. Los avances en la tecnología automotriz continuarán, todos los autos nuevos, estarán conectados a la red internet y tendrán GPS, habrá mejores sistemas para monitorear el flujo de tráfico y la mayoría de las ciudades deberán de contar con Buses de Tránsito Rápido (BRT) como el de la ciudad de León. Uno de los principales retos en este rubro consiste en reducir la congestión, el tiempo promedio de desplazamiento, a la vez que mejora la calidad del aire.

La Ciudad de México y Guadalajara, se unirán a las ciudades de Buenos Aires, Montevideo, San José, Bogotá, Campinas, Sao Paulo, Córdoba y Santiago como los principales polos de desarrollo de software y Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC). Las dos ciudades mexicanas requerirán entonces una amplia plataforma de conectividad digital para asegurar su mejor desempeño y elevar su competitividad.

Este mismo estudio señala que si nuestras economías y población siguen creciendo al ritmo actual, vamos a necesitar 150 gigavatios más de capacidad de generación de energía eléctrica; la energía renovable (hidroeléctricas, solar y eólica) abastecerán solamente un tercio de lo necesitado para el 2025, por lo tanto la alternativa sería construir unas 320 plantas de gas natural, a un costo aproximado de US\$90 mil millones, para generar 100 gigavatios de capacidad eléctrica.

En México existirá un importante corredor urbano, una Megalopolis, integrado por Toluca- México- Puebla que concentrarán 32 millones de habitantes en un área de 198 Km que generará 40% del PIB. Este corredor deberá contar con infraestructura en movilidad capaz de competir con Brasil y Argentina, que concentrarán los otros dos corredores más importantes de América Latina.

Las ciudades deberán también centrarse en mejorar las condiciones de salud de sus habitantes. Los cambios en nuestros hábitos de consumo desde la década de los ochenta así como nuestros patrones de actividad producto del uso del internet, la computadora y la televisión afectará de forma más grave al ciudadano. Se estima que una persona urbana en promedio pasa 9 horas sentada, 4 horas viendo televisión o navegando Internet, más 2 horas desplazándose (auto, utobús o metro); este sedentarismo es tan riesgoso como fumar.

Se debe considerar una nueva forma de no solo construir la ciudad, sino de diseñarla para un futuro. Se debe diseñar la ciudad, no basta ya con ordenarla y con centralidad en el automóvil, sino con responsabilidad ambiental, aprovechar las vocaciones económicas, científicas y tecnológicas así como la infraestructura del paisaje para desarrollar propuestas centradas en las personas y en una visión de futuro para “la ciudad que queremos”.

Finalmente, se deberá estar preparados para nuevos roles ciudadanos y la necesidad de mejorar la accesibilidad para adultos mayores, lo primero como resultado de la constante información que habrá de circular por las redes sociales, y lo segundo por el cambio demográfico.

Un cambio de paradigma: Modelo de Planeación Urbana Centrada en la Persona

Un crecimiento urbano ordenado centrado en la persona recupera el derecho de cada ciudadano por construir su espacio y tener acceso a una mejor calidad de vida, a una ciudad próspera como garantía y como activo para sus futuras generaciones. A diferencia de los ciudadanos que es una categoría legal, la persona es un concepto más humano basado en las relaciones y las particularidades urbanas como la identidad.

En materia de diseño de las ciudades se pueden identificar al menos tres cambios de paradigma, el urbanismo tradicional que surgió en Norteamérica y Europa a inicios del siglo pasado; el nuevo urbanismo que se originó a mediados del siglo pasado en respuesta a los cuestionamientos sobre el efecto de la ciudad en el medio ambiente; y, el urbanismo global, caracterizado por las relaciones entre ciudades más allá de sus fronteras.

A partir de las reflexiones anteriores y ante la necesidad de revisar el objeto de la planeación, de las agendas globales, así como de la importancia de las relaciones, la red y nuevas formas de organización en la ciudad, a continuación se propone un modelo de planeación urbana que revaloriza a la persona, sus relaciones, considera nuevos enfoques en la infraestructura, retoma el proceso como método de intervención y organización de las actividades, además, incorpora conceptos emergentes como la conectividad o la infraestructura del paisaje con la finalidad de generar valor y elementos diferenciadores que permitan la competencia en el entorno global.

La Planeación Urbana Centrada en la Persona (PUCP) parte de tres conceptos fundamentales: la conectividad como eje para lograr una mejor integración de la ciudad al entorno mundial de forma física y virtual; la accesibilidad, con la finalidad de recuperar la preocupación de las agendas globales sobre inclusión y el carácter social y económicos de la ciudad; y la generación de valor a través del conocimiento, los capitales intangibles o la innovación, como elementos diferenciadores y ventajas comparativas en diversas dimensiones espaciales.

La conectividad implica la posibilidad de que personas y espacios estén articulados a través de una amplia red de servicios e infraestructura, con la finalidad de realizar actividades económicas y sociales, físicas y virtuales a diversas escalas espaciales (Alva, et al., 2017).

La infraestructura no sólo es la base de organización de la ciudad, además de ser la red de la ciudad para la prestación de servicios; la infraestructura y los servicios son un elemento de sustentabilidad y competitividad urbana, que genera valor y que permite la recolección de

datos resultado de las interacciones que se generan (ciudad digital) con la finalidad de innovar en la ciudad; de esta manera es el elemento que en una ciudad red, permite la interacción de los espacios, personas a nivel físico y virtual (Borja & Castells, 2000); así, es un elemento de productividad, sustentabilidad y generación de valor.



Tanto la infraestructura como los servicios públicos y el equipamiento de la ciudad deben garantizar el acceso a la población, con la finalidad de lograr elementos de equidad, pero también de aumento en la productividad. A partir de esta idea, la inclusión se ha visto como resultado de la disponibilidad de espacio físico y la adecuación para las personas con capacidades diferentes, sin embargo, actualmente la concepción de accesibilidad e inclusión son más amplias.

La accesibilidad incluye primero disponer de un espacio, después la adecuación del espacio para determinadas condiciones, con la era digital se incluye la disponibilidad de servicios virtuales y su calidad como el acceso a la banda ancha, desde la calidad de vida y lo económico incluye la posibilidad de habitar en un determinado espacio independiente de la capacidad económica de las personas. La accesibilidad y la conectividad son dos criterios determinantes en la productividad de la ciudad, a mayor acceso, menor costo.

Las ciudades modernas basan su desarrollo en sistemas de infraestructura que por un lado resuelven los problemas centrales, y por otro logran mejorar el entorno urbano. La infraestructura representa un activo para las actividades que realizan las personas, permiten conectar a la ciudad a través de diferentes puntos, son un referente para la ciudad y un elemento para acceder a mejores condiciones.

Así, la conectividad, accesibilidad y la generación de valor son atributos que giran en torno a la persona y sus actividades y las colocan en el centro de la planeación urbana para el diseño de una ciudad incluyente, sustentable y competitiva.

1.5 Criterios y sugerencias para implementar la Nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas

A partir del Informe y los pronunciamientos de Naciones Unidas, se ha incrementado la atención de temas ambientales urbanos desde el nivel global, el acuerdo Hábitat III y la Nueva Agenda Urbana (NAU) dan cuenta de esta preocupación, sin embargo, es necesario identificar una implementación desde la ciudad, por ello se están impulsando esquemas de planeación multiescalar o enfoques “Glocales”⁴.

Uno de los instrumentos que ayuda a la implementación de la agenda es contar con un Proyecto de Ciudad, que retome las consideraciones particulares pero que se oriente a los objetivos de la NAU. Es importante que estos proyectos de ciudad conserven, restauren o generen capitales, una ciudad que trabaja con certidumbre se vuelve más competitiva, genera ingresos para sus habitantes, actividades, servicios y activa la economía en general, los servicios turísticos constituyen además actividades de alto valor agregado.

Un diseño urbano inclusivo por ejemplo, como parte del Proyecto de Ciudad, considera criterios de equidad, funcionalidad, necesidad, pero también incorporará variables de psicología ambiental y principios de urbanismo que permitan a las personas “permanecer en el lugar”, en términos del confort, identidad y adecuación del espacio. De esta manera la accesibilidad centrada en la persona no sólo se reduce a disponibilidad, adecuación o incluso a una cuestión económica, sino que da preferencia a considerar la estancia en el lugar y recorrer una “experiencia” -la emotividad del lugar-, por ello la importancia del diseño urbano en espacios públicos.

De esta manera, la inclusión tiene un carácter tanto social como físico, que exige planteamientos orientados a la accesibilidad en estas dos dimensiones y a diferentes escalas; la escala intraurbana en la adecuación del espacio y la inclusión, y a escala regional para facilitar la movilidad de personas entre diferentes países con una amplia diversidad cultural. La falta de acceso a espacios sociales, físicos y económicos continuará fragmentando el espacio y promoviendo la pobreza y desigualdad.

El diseño urbano para la promoción de actividades nocturnas permite mejorar la economía urbana; los centros de la ciudad son revalorizados a partir de actividades que realizan las personas y mejoran la percepción de seguridad. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) recomienda promover una economía nocturna en las ciudades (empleo, identidad, mejora de la imagen urbana, aprovechamiento del espacio público) en el marco de la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles

El reto de las autoridades locales es relacionar de forma productiva las actividades económicas y el medio ambiente mediante la sostenibilidad urbana y un crecimiento urbano ordenado; es decir, no basta con ordenar el territorio, es necesario organizar las actividades y en general el espacio – ahí es donde se ubican las personas-. Las ciudades en sí mismas concentran capitales, sin embargo, es necesario una visión de largo plazo y de una efectiva gestión para detonar actividades turísticas, a cualquier hora del día, casi todas las ciudades

⁴ Con este término se hace referencia a las acciones que deben de pensarse globalmente y actuar localmente.

tienen horarios establecidos que regularmente se ajustan a la actividad laboral, pocas administran la actividad turística y cultural en contra turno para “vivir la ciudad de noche”.

Ciudades como Londres en Inglaterra o Melbourne en Australia han desarrollado políticas urbanas centradas en la mejora de la calidad de los espacios a partir del comportamiento de las personas durante la noche, haciendo énfasis en la diversidad de uso y en las ventajas económicas. Algunos ejemplos que en América Latina han logrado consolidarse por sus actividades nocturnas en beneficio de la sociedad, por ejemplo: Buenos Aires en Argentina que organiza “La Noche de los Museos”; la ciudad de Caracas, Venezuela que organiza el festival “Por el Medio de la Calle”; en la ciudad de Asunción, Paraguay con su centro histórico y sus actividades comerciales (Seijas, 2015).

El enfoque de integración es tan necesario ante las nuevas disyuntivas que plantea la economía mundial, el cuestionamiento y la reorganización de los modelos de crecimiento, las crisis recurrentes, pero sobre todo el cuestionado e ineficiente papel de la urbanización y sus ventajas para el desarrollo. Las ciudades de ALC requieren posicionarse a escala mundial, pero como una red de ciudades que las fortalezca y que permita generar nuevos liderazgos en la economía global altamente competitiva.

El modelo de planeación urbana centrada en la persona permite enlazar tres elementos clave, la conectividad para lograr una mejor integración, la accesibilidad para garantizar la inclusión y la generación de valor para fortalecer la identidad y el patrimonio urbano.

La conectividad implica articular personas y espacios a través de una amplia red de infraestructura, que permita al ciudadano movilizarse entre los principales puntos y llegar en corto tiempo a realizar sus actividades, así como vincular grandes espacios a través de recorridos histórico-culturales, turísticos o con una función económica específica.

La accesibilidad incluye primero disponer o no de un espacio, después la adecuación del espacio para determinadas condiciones, tercero la disponibilidad de servicios virtuales como el acceso a la banda ancha, cuarto la posibilidad o no de poder habitar en un determinado espacio independiente de la capacidad económica de las personas; y finalmente lo emotividad, pertenencia y apropiación del espacio urbano. De tal suerte que es necesario considerar estas cinco dimensiones para lograr una ciudad incluyente.

Las grandes ciudades modernas basan su desarrollo en sistemas de infraestructura que por un lado resuelven los problemas centrales, y por otro logran mejorar el paisaje urbano, como los proyectos de infraestructura del paisaje, de esta manera asocian a la planeación con el diseño urbano para la generación de valor.

La infraestructura del paisaje son proyectos de gran escala, que generan valor en la ciudad, ya que representan un activo para las actividades artísticas, culturales, o turísticas; son espacios públicos para la convivencia, permiten conectar a la ciudad a través de diferentes puntos, y son un referente para la ciudad.

La planificación y el diseño urbano se convertirán tal vez, en la principal herramienta de los gobiernos locales para el desarrollo de infraestructura que permita integrar mejor a los territorios, agregar valor y centrarse en el equilibrio entre la persona y el medio ambiente, sobre todo con visión de largo plazo que permita:

- a. Organización territorial: optimizar el suelo urbano, restauración de espacios, integración socio-espacial y accesibilidad.
- b. Sustentabilidad: desarrollo de áreas verdes, energía, movilidad, competitividad, innovación.
- c. Centralidad en la persona: diseño urbano, bienestar, espacios públicos de alto valor, patrimonio urbano.

En síntesis, un proyecto de ciudad que da certeza a la sociedad, basa su estrategia en la cohesión social, en las relaciones sociales, en su historia y cultura, y genera instrumentos de gestión para el ordenamiento urbano y su patrimonio. Así, la conectividad, accesibilidad y el patrimonio son atributos que giran en torno al ciudadano y lo colocan en el centro de la planeación urbana para el diseño de una ciudad que agrega valor al ciudadano.

La región de América Latina y el Caribe requiere de una agenda urbana específica, que por un lado permita implementar la Nueva Agenda Urbana que declaró el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos ONU-Hábitat en su conferencia Hábitat III, para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; pero que por otro lado, permita que sus ciudades se inserten con ventaja en la dinámica global, bajo un enfoque de integración y centrado en la persona.

Por su parte, un proyecto de ciudad que logre articular a la planeación con el diseño será un activo para avanzar hacia la construcción de ciudades más humanas, sostenibles, prósperas; esto resolverá el debate entre la ciudad extensa o la ciudad compacta. Por ello, el desarrollo de infraestructura y servicios para la conectividad desde la escala individual hasta la escala global es una exigencia que podría convertirse en derecho y no sólo una necesidad; la inclusión para generar mejores condiciones de equilibrio y disminuir las desigualdades se ha convertido en una responsabilidad compartida en la ciudad; y, la generación de valor constituye una nueva forma de generar activos para que las ciudades se posicionen y sobre todo mejoren la calidad de vida de las personas.

ALC debe transitar hacia el 2030 con un avance en el logro de los ODS, no sólo en algunas ciudades, sino como región, para poder enfrentar además las grandes desventajas generadas por las economías del norte de América, de Europa y Asia. Sólo con una agenda común la región logrará aprovechar las ventajas de la urbanización en un mundo globalizado.

Referencias

- Lira, L.**, 2006. Revalorización de la Planificación del Desarrollo. CEPAL, p. 74.
- Alva, B., Narváez, F. & Martínez, A.**, 2017. Diseño urbano centrado en la persona. Una propuesta para enfrentar los retos urbanos en América Latina. *Planeo*, Issue 64, pp. 1-15.
- Anon.**, 2010. Instituto de Investigaciones Jurídicas. [En línea] Available at: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/340/44.htm?s=is> [Último acceso: 2010].
- Aramayo, O. & Candia, R.**, 2005. Manual de Planificación Estratégica. Chile: Universidad de Chile.
- Banco Mundial**, 2000. Ciudades en transición en Estrategia del Banco Mundial para los gobiernos urbanos y locales. Washington, DC. s.l.:Alfaomega.
- BID**, 2014. LAC2025 América Latina y el Caribe en 2025. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID**, 2018. Construyendo ciudades inteligentes en América Latina y el Caribe. [En línea] Available at: <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/ciudadesinteligentes-smartcities-americalatina-caribe/>
- BM**, 2015. Ciudades competitivas para empleos y crecimiento Qué, Quién y Cómo. Washington: El Grupo del Banco Mundial.
- Borja, J. & Castells, M.**, 2000. Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Distrito Federal: Santillana Ediciones Generales, S.A. de C.V.
- Gadamer, G.**, 1975. Truth and Method. Nueva York: Barden G y Cumming, J. Seabury Press.
- Giddens, A.**, 2000. Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas. Madrid: Taurus.
- Goodall, B.**, 1977. La Economía de las Zonas Urbanas. Madrid: Instituto de Estudios de Administración.
- Graizbord, B.**, 1999. Planeación urbana, participación ciudadana y cambio social. Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, pp. 149-161.
- Gutiérrez, J.**, 2009. PLANEACIÓN URBANA EN MÉXICO: UN ANÁLISIS CRÍTICO SOBRE SU PROCESO DE EVOLUCIÓN. *Urbano* [en línea], pp. 52-63.
- INAP**, 1983. Planeación Democrática. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Iracheta, A.**, 2005. Las revoluciones que transforman al Mundo. [En línea] Available at: <http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=74800905> [Último acceso: 15 04 2018].
- Krugman, P.**, 2012. Internacionalismo moderno, la economía internacional y las mentiras de la competitividad. México: Punto de Lectura.
- Mattos, C. A. d.**, 1979. Planes versus Planificación en la Experiencia Latinoamericana. CEPAL, pp. 79-96.

- Matus, C.**, 1987. Política, Planificación y Gobierno. Caracas, Venezuela: Fundación Altadir.
- Miklos, T. & Tello, M. E.**, 2003. Planeación Prospectiva. Una estrategia para el diseño del futuro. México: LIMUSA, S.A. de C.V..
- Narváez, A.**, 2007. Ciudades del conocimiento, elementos para su diseño y planeación. México: Plaza y Valdés.
- ONU.Habitat**, 2014. Planeamiento Urbano para Autoridades Locales. Bogotá: Organización de las Naciones Unidas.
- Roch, F.**, 2012. La necesidad de refundar el planeamiento urbano europeo sobre los principios básicos de la rehabilitación integrada. En: Planeación, participación y gestión de los procesos urbanos actuales, una visión iberoamericana. Toluca: Universidad Autónoma de San Luis Potosí, pp. 44-89.
- Rojas, L. M. D. & Medina, M. L. J.**, 2011. Planeación Estratégica. Fundamentos y casos. Bogotá: Ediciones de la U.
- Rose, R.**, 1998. El gran gobierno. México: Fondo de Cultura Económica.
- Scholte, J.**, 2000. Globalization. A critical introduction. New York: Palgrave.
- Sassen, S.**, 1991. The Global City: New York, London, Tokyo, Princeton, New Jersey. s.l.: West Sussex.
- Seijas, A.**, 2015. 5 beneficios de las ciudades 24 horas Documento Electrónico. [En línea] Available at: <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/ciudades-24-horas/> [Último acceso: 2019 Abril 4].
- Stiglitz, J.**, 2010. El malestar de la globalización. México: Punto de lectura.
- Valencia, E.**, 1982. PLANIFICACIÓN DE SITUACIONES: ¿UN NUEVO PARADIGMA? ILPES, p. 22.

