

# Teoría, procesos y práctica de la planeación urbana y regional

## *Theory, Processes and Practice of Urban and Regional Planning*

---

Martha del Carmen González Reyes<sup>1\*</sup>

Salvador González Andrade<sup>2\*\*</sup>

Peña Medina, Sergio (2016). *Teoría, procesos y práctica de la planeación urbana y regional* (1.<sup>a</sup> Ed.). Tijuana, México: El Colegio de la Frontera Norte. 260 pp. ISBN: 978-607-479-202-7

### Introducción

El doctor Sergio Peña Medina es profesor-investigador en El Colegio de la Frontera Norte (El Colef) en Ciudad Juárez, donde imparte el curso de Teoría de la planeación en la Maestría en Desarrollo Regional de la misma institución, con experiencia como consultor en varios proyectos internacionales, donde se cuenta el Banco Mundial (BM), la Pan American Health Organization (PAHO), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (Cocef).

El presente libro tiene tres objetivos principales: el primero trata sobre la queja en relación con la visión anglosajona y eurocéntrica de la planeación; el segundo se refiere a abrir una discusión y debate acerca de la Teoría de la planeación en el país; y el tercero estriba en crear interés en los diferentes programas relacionados directa o indirectamente con aspectos de la planeación.

La obra está dividida en ocho capítulos organizados en tres secciones: en la primera, se revisa la Teoría de la planeación (capítulos I-III); en la segunda, se analizan los paradigmas de la planeación (capítulos IV-VII); y en la tercera, se plantean algunas conclusiones generales (capítulo VIII). El autor plantea que, para adentrarse en el estudio de la planeación, tanto estudiantes como maestros deben abordar la práctica de la planeación con la mentalidad de que “el conocimiento teórico es necesario mas no suficiente para tener éxito, que no existe una teoría única de la planeación [...] es necesario integrar un equipo multidisciplinario que integre habilidades, técnicas y comunicación entre gobierno-sociedad-academia” (Peña, 2016, pp. 2, 20; r. 13-15).

### Sección I. Teoría de la planeación

En el capítulo I, el autor se plantea un marco analítico relacionado con la planeación urbana y regional e indica que definir es elegir un modelo, el cual conlleva un marco analítico y una herramienta para ordenar ideas y sistematizar el análisis. Existen cuatro

---

<sup>1\*</sup> Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Nayarit.

<sup>2\*\*</sup> Profesor-investigador de El Colegio de la Frontera Norte.

elementos esenciales en la planeación urbana y regional: los actores sociales, las instituciones, las escalas de planeación y la conceptualización del espacio (Peña, 2016, pp. 1, 21; r. 14-16). En la visión weberiana del tipo de modelo ideal, “la planeación es una función gubernamental y el planificador un servidor público” (Peña, 2016, pp. 2, 23; r. 12).

Empero, desde la década de los ochenta, se trató no solo de criticar, sino de reflexionar en cuanto a las acciones gubernamentales y del papel del servidor público no solo como agente burocrático, sino como copartícipe en la planeación. Los modelos recientes proponen una gobernanza urbana que ofrezca una “alternativa que redefine el rol no solo del gobierno y el mercado, también de la sociedad civil” (Peña, 2016, pp. 1, 32; r. 14-15). Esta participación pública en los procesos de planeación inviste de legitimidad las acciones gubernamentales y, además, promueve la cultura democrática y hace eficaces la decisión y la acción pública.

El capítulo II se enfoca en identificar y discutir los temas que forman parte de la esfera de la Teoría de la planeación, la definición de planeación, la planeación y su estatus profesional, la mezcla entre teoría y práctica, las bases epistemológicas y los paradigmas de la planeación. El autor considera que estos temas dan cuerpo al debate dentro de la planeación urbana y regional, y recurre a diversos estudiosos del tema para proporcionarnos varios conceptos acerca de la planeación. Por ejemplo, tenemos que la planeación se puede definir como una ciencia de las políticas públicas (Peña, 2016, pp. 1, 56; r. 14-15); como un proceso para determinar acciones asociadas para el futuro, a través de una secuencia de alternativas como un medio para promover el conocimiento humano (Peña, 2016, pp. 2, 56; r. 17-19); como la articulación del conocimiento y la acción (Peña, 2016, pp. 1, 58; r. 18-19). Concluye que el primer problema que enfrenta la planeación, es que no tiene claridad en su método de estudio ni en su método para resolver problemas; así, pues, la planeación no ha logrado consolidarse como profesión, porque no ha logrado crear un puente entre la teoría y la práctica (Peña, 2016, pp. 2, 62; r. 22-23).

El capítulo III aborda los inicios de la planeación. Históricamente, la *planeación racional* fue iniciada desde la arquitectura y su visualización del espacio, y no fue sino hasta la crisis de la Gran Depresión cuando se destruyó el mito de la economía clásica de que los mercados se adaptan de manera automática y vuelven a su estado natural (Peña, 2016, pp. 2, 76; r. 21-23). La Segunda Guerra Mundial consolidó la planeación (desde el gobierno) como mecanismo o instrumento para lograr fines comunes; el Plan Marshall, desarrollado para la reconstrucción de Europa después del cataclismo de la guerra, es considerado como un caso exitoso del ejercicio de la planeación (Peña, 2016, pp. 1, 77; r. 18-20).

La ciencia es considerada como el único método válido para generar conocimiento. La racionalidad es la única manera de entender tanto las organizaciones sociales y grupos como el comportamiento de los sujetos. Según Friedman, la planeación racional, al igual que el positivismo, ve la planeación como la aplicación del conocimiento a la acción (Peña, 2016, pp. 1, 83; r. 1-3); el deber ser de la planeación, es encontrar la mejor alternativa que permita tomar una decisión sobre la ruta a seguir. La toma de decisiones debe ser un proceso metódico, sistemático y racional, que se adhiera al quehacer científico (Peña, 2016, pp. 1, 85; r. 1-3). Bajo esta premisa, el interés público global y unitario estará por encima de los intereses individuales (Peña, 2016, pp. 2, 85; r. 17-18).

## Sección II. Paradigmas de la planeación

En esta sección cada capítulo (del IV al VII en orden de aparición) está dedicado a paradigmas que presentan una alternativa al paradigma de la planeación racional. Es aquí

donde se hace énfasis en la advertencia que Peña nos hace al inicio de su obra: no existe una teoría única que dé respuesta a todo problema (Peña, 2016, pp. 1, 20; r. 7-8), por lo que el debate se ha centrado entre el positivismo-racionalismo versus otras epistemologías (Peña, 2016, pp. 2, 66; r. 27-28).

La planeación gradual e inconexa (PCI) —capítulo IV— parte de la noción de que la planeación debe ser adecuada a la realidad de la política y la toma de decisiones, y no estar al margen de la política misma; la PCI se presenta como respuesta para reducir la brecha entre la teoría y la práctica de la planeación (Peña, 2016, pp. 1, 101; r. 3-5, 7-8). La PCI tiene en el pragmatismo su pilar filosófico; esta filosofía, según Blanco (1994), vincula el conocimiento y la acción intencionada. El pragmatismo propone como máxima que un concepto o idea debe abordarse y entenderse por las consecuencias prácticas que posee en todas sus dimensiones (Peña, 2016, pp. 2, 105; r. 31-33). La meta última de la PCI, es hacer compatibles los procesos de planeación con las estructuras políticas de una sociedad democrática.

La planeación colaborativa y la acción comunicativa —capítulo V—, es denominada por algunos autores como el viraje comunicativo de la planeación. Es en la *Teoría de la acción comunicativa*, de Habermas (1984a-1984b), donde se encuentra el principal referente teórico de la planeación colaborativa o participativa. Peña Medina (2016) hace énfasis en la crítica de Habermas a la modernidad como proyecto y a la racionalidad instrumental como punto de partida para desarrollar el concepto de la acción comunicativa. Ambos conceptos cuestionan el supuesto de la racionalidad ilimitada e instrumental de la sociedad moderna, la cual desestima otras formas de generar conocimiento que no se deriven del método científico (pp. 2, 134; r. 19-26).

El argumento central en la planificación radical y la Teoría neomarxista —capítulo VI— en lo concerniente a la planeación, es que esta es una tecnología social que permite reproducir el poder y ejercer el dominio de un grupo sobre otro. La planeación se conceptualiza como un instrumento de control y dominación (Peña, 2016, pp. 1, 165; r. 6-9). Para el autor, el aporte de la Teoría neomarxista es más de índole conceptual y analítico que desde la práctica profesional (Peña, 2016, pp. 2, 166; r. 16-18); lo que es entendible, dado que el objetivo es lograr un cambio social sustantivo y no solo mejores procesos en la toma de decisiones que perpetúen el *statu quo* de dominio y control (Peña, 2016, pp. 2, 166; r. 23-25). El objetivo de la acción en la planeación radical retoma la máxima marxista: lo importante no es entender al mundo, sino cambiarlo. Desde esta lógica, uno de los grandes aportes del neomarxismo es hacer visibles temas de justicia social y promover la reflexión en torno al concepto del derecho a la ciudad (Peña, 2016, pp. 1, 184; r. 9-11).

El autor argumenta en el capítulo VII que, en la mayoría de los casos, lo que se promueve como planeación estratégica (PE) dista mucho de ser realmente estratégico (Peña, 2016, pp. 2, 195; r. 10-12). La hipótesis de Peña (2016) consiste en que la planeación estratégica está fundamentada en una lógica de racionalidad limitada de un actor que considera la acción de otro actor (pp. 1, 196; r. 7-9). La hipótesis corre por la línea de argumentos de otros autores como Habermas (1984a), para quien la acción del actor se da considerando la acción de otros actores o de manera interactiva; la acción del actor A no es autónoma o está condicionada por la acción del actor B.

Dixit y Nalebuff (1991) definen el comportamiento estratégico como el arte de superar al rival, sabiendo que el adversario está tratando de hacer lo mismo. Tenemos, pues, que la ciencia del pensamiento estratégico no es otra que la Teoría de juegos (Peña, 2016, pp. 1, 207; r. 12-13). La crítica que se hace a la PE, es que no hay un método o criterio para distinguir con claridad lo que es o no estratégico (Peña, 2016, pp. 2, 222; r. 10-11).

Para Peña (2016) deben existir mecanismos o criterios para jerarquizar lo que es o no estratégico (pp. 2, 134; r. 19-26).

## Sección III. Reflexiones finales sobre la Teoría de la planeación en México

La obra termina con las reflexiones finales acerca de la Teoría de la planeación. El autor hace énfasis en recalcar que la crítica no es determinar cuál paradigma es el correcto, sino qué tipo de problema es el que se enfrenta y de qué manera abordarlo y entenderlo: cierto paradigma será más adecuado para abordar cierto problema (Peña, 2016, pp. 1, 230; r. 2-4). No todos los problemas sociales son iguales ni podemos abordarlos con el mismo paradigma teórico (Peña, 2016, pp. 1, 233; r. 13-14). El libro *Teoría, procesos y práctica de la planeación urbana y regional* revisa, de manera crítica, diversos enfoques teóricos relacionados con la planeación, y discute los aciertos y limitaciones de programas exitosos de la planeación regional. La obra abre una oportunidad de discusión a estudiantes, académicos y planificadores, e invita a la reflexión y a debatir en la construcción de cada uno de los planes de desarrollo urbano y regional en México.

## Bibliografía

- Blanco, H. (1994). *How to Think about Social Problems: American Pragmatism and the Idea of Planning*. Westport, Connecticut: Greenwood Press.
- Dixit, A., & Nalebuff, B. (1991). *Thinking Strategically: the Competitive Edge in Business, Politics and Everyday Life*. New York: W. W. Norton & Company.
- Habermas, J. (1984a). *The Theory of Communicative Action* (Vol. I). Boston, Massachusetts: Beacon Press.
- (1984b). *The Theory of Communicative Action* (Vol. II). Boston, Massachusetts: Beacon Press.
- Peña Medina, S. (2016). *Teoría, procesos y práctica de la planeación urbana y regional*. Tijuana, México: El Colegio de la Frontera Norte.