PLANEACION URBANA PARTICIPATIVA

Rosa Luz Mejía
Guadalupe Ruiz-Velasco*

Introducción

En América Latina la población total asciende a 400 millones de habitantes, de los cuales actualmente un tercio vive en las grandes áreas metropolitanas y para fines del siglo será la mitad. Esta población urbana para entonces habrá rebasado la población total de Europa o de Estados Unidos.

Hoy día, 20 millones de individuos carecen de vivienda y no se sabe exactamente cuántos de los asentamientos humanos ya existentes presentan graves problemas por la falta de apoyo al desarrollo de sus servicios colectivos.

Ante esta problemática, los diferentes gobiernos han intentado responder con planes de desarrollo urbano y programas de dotación de vivienda realizados desde una perspectiva tecno-burocrática, que ante la dimensión del problema aún no ha logrado dar soluciones adecuadas a las necesidades de la población.

Por otra parte, los pobladores de escasos recursos, ante la evidente inoperancia de dichos planes y programas, han logrado desarrollar formas alternativas para solucionar sus problemas de suelo y vivienda. En los países del tercer mundo y particularmente en América Latina una de estas formas es la llamada *urbanización informal*, a la que según el lugar geográfico donde se desarrolla se le conoce como *zonas no controladas, zonas marginales, zonas segregadas, zonas no integradas, villas miseria, ciudades perdidas, barrios de rancho, asentamientos populares* y en México *asentamientos irregulares*.

Las características de la urbanización informal son la ilegalidad con respecto a la propiedad de la tierra y al uso del suelo; el desarrollo progresivo en la autoproducción de los espacios de vida colectivos y de la vivienda; la misma autoproducción es autofinanciada; sus pobladores son de escasos recursos económicos y en su gran mayoría sus orígenes son rurales. Estas características determinan que la autoproducción del espacio se dé en forma no planificada sino espontánea y se desarrolle a un ritmo procesal, lo que permite una adecuación dinámica a las necesidades de los pobladores, a sus aspiraciones y a la expresión emergente de cultura/acción al interior de la propia comunidad.

La urbanización informal se concretiza en Guadalajara con la existencia de 150 asentamientos irregulares -ubicados en la periferia de la zona metropolitana- que albergan a más de la tercera parte de la población urbana. Es así como aproximadamente 30% del área urbana total se ha desarrollado sin la intervención de técnicos formales y fuera de las normas establecidas por la legislación urbana y su respectivo reglamento de construcciones, y fuera también del control y supervisión de los organismos institucionales dedicados a guardar el orden urbanístico.

Un nuevo campo de ejercicio profesional

La autoproducción del espacio, tanto público como privado, derivada de las nuevas formas particulares que suponen las zonas urbanas irregulares, nos cuestiona también sobre el ejercicio profesional del arquitecto y del urbanista. En la actualidad, podemos decir que existe una crisis que se debe, por una parte, al aumento del número de graduados universitarios, acompañado esto del aumento de la desocupación profesional cuya forma clásica es el encargo de obras públicas o privadas mediante una agencia privada o una relación directa entre el técnico-artista y su cliente (preferentemente un promotor inmobiliario), y por otra parte, a un método y una teoría que parecen

* Investigadoras de la Escuela de Arquitectura y de la Secretaría de Atención Comunitaria, respectivamente.

obsoletos, o por lo menos poco adecuados a las necesidades actuales de concepción y construcción de espacios. En otros términos, si hay crisis profesional en el medio arquitectónico es porque no se toman en cuenta los últimos cambios de la realidad social y porque la formación profesional, lejos de pretender la transformación del oficio, no hace más que reproducir los intereses gremiales.

Para abordar este problema nos parece importante partir del proceso de creación arquitectónica que contiene dos elementos principales: un objeto de estudio que rebasa la naturaleza exclusivamente tectónica para alcanzar fenómenos de interrelaciones espacio-individuos-sociedad-cultura, y un enfoque analítico capaz de llevar a la comprención y la transformación de ese objeto de estudio, de manera igualmente multidimensional y que podríamos formular bajo la consigna metodológica de la pluridisciplinariedad.

Un primer elemento esencial para la creatividad en la autoproducción de los espacios de vida -concebida ésta como un proceso pluridimensional- es la participación de los propios habitantes, lo que se contrapone a la concepción tradicional de la creatividad como ejercico exclusivo del arquitecto-artista.

Bajo esta perspectiva, no se puede reflexionar sobre el proceso de creación del objeto construido si no se toma en cuenta a la comunidad que construye y conforma sus propios espacios de vida. Las condiciones actuales de producción del espacio en nuestras ciudades latinoamericanas exigen un cambio en el ejercicio profesional del arquitecto. En este contexto, la creatividad aparece como un problema cuya respuesta -exigida por la sociedad- debe tomar en cuenta dos elementos básicos: la verdadera participación de los habitantes autoproductores de sus espacios, y la formación-aprendizaje-comprensión de un saber hacer por parte de los mismos. Así, la participación de los habitantes no debe ser considerada -como hasta ahora- como un trámite administrativo en las "consultas públicas" de las operaciones legales de construcción, ni como un momento aislado en el proceso del diseño, sino como una intervención orgánica y continua en todas las etapas de la producción del espacio, desde el análisis para el diseño, el proceso del mismo y la construcción del espacio.

De las reflexiones en torno a la relación entre el proceso de autoproducción de los espacios de vida y el proceso de conformación comunitaria a través de una nueva concepción de la creatividad que suponen las zonas urbanas ilegales como experiencia particular de la realidad social, encontramos como objetivos fundamentales los siguientes:

- La necesidad de reposicionar al arquitecto y a la arquitectura en la sociedad, desde su papel como catalizador de la comunidad, a partir de cuestionar sus procesos tradicionales de inserción en la sociedad y en los espacios de vida, como una respuesta alternativa ante la crisis profesional y social.
- La constatación de la existencia de procesos interactivos dentro de la autoproducción del espacio (construcción, concepción, uso y consumo), que contrariamente a otras concepciones, nos ofrecen las condiciones objetivas de la creatividad y del sentido cultural que representa la comunidad materializada en el espacio: la participación, la formación y el enfoque interdisciplinario.

Hacia una nueva metodología

El ITESO, de acuerdo al compromiso social que lo inspira, desde 1985 ha querido incidir en esta problemática mediante el estudio de los procesos de autourbanización, autoconstrucción, autoorganización y conformación procesal de los asentamientos irregulares. Si bien en un principio el estudio pretendía reunir conocimientos sobre esta problemática, éstos dieron las bases para desarrollar un proceso de intervención en un caso particular: el asentamiento irregular de Lomas de Tabachines, donde con un enfoque integrador se privilegió la observación de las fuerzas sociales creativas que se manifiestan en la diversidad cultural, cuya dinámica puede generar movimientos para la transformación hacia nuevas formas de vida social.

El estudio de esta realidad urbana lo hemos abordado desde los lineamientos de la dinámica cultural, cuya especificidad metodológica está dada por tres principios fundamentales:

- Interrelación de los niveles macro y micro social.
- Interacción continua entre teoría y práctica de la investigación-acción trabajada en sus tres momentos (observación participativa, análisis y acción práctica).
- Interdisciplinariedad, en la que se integraron disciplinas como la sociología, la psicología, la ingeniería, la arquitectura y el urbanismo.

Bajo los anteriores lineamientos se trabajó en tres niveles:

- El técnico, que facilitó soluciones prácticas.
- El de intervención, que facilitó la particpación y la organización, así como la reflexión sobre la práctica.
- El de investigación, que recuperó las experiencias adquiridas.

Los tres niveles del proyecto se iniciaron simultáneamente, distinguiéndose dos etapas con productos específicos:

- En la primera, se realizó un estudio exploratorio denominado "Dinámica sociocultural en la autourbanización de un asentamiento irregular"[1], este primer trabajo arrojó una descripción general cuantitativa y cualitativa de Lomas de Tabachines así como el análisis de la conformación de los espaciós de vida, las relaciones internas de poder, *el significado de la participación y la organización*, además del estudio de la cultura política y la vida cotidiana.
- En la segunda etapa se inició el proceso de desarrollo de un plan de ordenamiento urbano participativo.

Planeación urbana oficial
***vs* planeación urbana participativa**

La planeación urbana llevada a las cúpulas oficiales ha sido criticada por su administración burocrática y por centralizar los procesos de decisión y operativización; también está siendo acusada de "servir como un sofisticado instrumento de control social, inhibidor de la creatividad individual, favorecedor del autoritarismo y de la dominación en la medida que centraliza la administración"[2].

La planeación oficial, generalmente planteada bajo bases funcionales y racionales, tiene una metodología dirigida a desarrollar decisiones racionales viables, enfocadas a una mayor economía de recursos, lo que no siempre significa una eficiencia funcional. Por otro lado, las soluciones técnicas dirigidas a ese modelo eficientista generalmente están basadas en diagnósticos proyectivos de las tendencias de la realidad sin cuestionar los procesos y evoluciones de la misma.

De esta manera, la planeación oficial se ha convertido en una repetición de la realidad estructural actual, con un "modelo tendencial" por alcanzar. Este modelo es así la continuidad de lo que hoy existe y se prevee a través de metodologías cuantificables que miden las tendencias con la permanencia o el reajuste de las estructuras presentes. No obstante, el "modelo deseado" que concretiza las necesidades y aspiraciones de los diferentes grupos sociales -y que generalmente confronta implícitamente a los modelos estructurales existentes- no está tomado en cuenta dentro de las esferas metodológicas de la planeación urbana oficial.

Así, la metodología empleada en la planeación urbana puede entenderse de diferentes modos y servir para diferentes fines: puede tener como finalidad la simple preservación de un modelo o puede dirigirse a la transformación del mismo. La diferencia entre estas dos maneras radica, en primer término, en el tipo de actores involucrados, y en segundo, en la participación, concientización, decisión y concreción del modelo deseado.

En la planeación urbana participativa se opta por la transformación de la realidad a través de un modelo *deseado que concretice las necesidades y aspiraciones* comunes de un grupo social. La concreción de ese modelo deseado implica la decisión colectiva y la participación, la definición de necesidades y aspiraciones, la definición de objetivos comunes, etcétera.

Este modelo deseado está siempre presente, aunque no explícito; es una proyección de lo que se quiere a partir de lo que se imagina es mejor, y se define en función de las propias necesidades y aspiraciones, no de una proyección tendencial.

Por otra parte, aun cuando no se logre la realización del modelo deseado ni se pueda asegurar cuándo se alcanzará la planeación urbana, el propio proceso participativo puede mostrar los obstáculos y las limitaciones, puede generar un conocimiento más amplio en los actores de su proceso social. De ahí que el objetivo final de la planeación urbana participativa no es tanto lograr la realización de los planes concretos o alcanzar el modelo deseado, sino los procesos colaterales que ésta genera, como son la organización, la concientización, la toma de decisiones, la formación de una identidad común, la expresión creativa y la transformación de la comunidad.

La planeación urbana participativa implica, como proceso, la percepción de la realidad y sus condiciones; la definición de necesidades y objetivos comunes (aspiraciones y deseos); la toma de decisiones colectivas; los juicios valorales y la selección de los medios; las acciones coordinadas para organizar el trabajo creativo, y las responsabilidades compartidas.

Esta planeación requiere de una estructura flexible que permita reajustes continuos conforme la dinámica comunitaria lo demande; estos reajustes necesitan más recursos y creatividad que esquemas previamente definidos. La concreción de tal extructura flexible difícilmente puede responder por igual a la dinámica de diferentes grupos sociales ya que cada uno tiene sus propias condiciones; por esto la metodología para la planeación urbana participativa también tendrá que partir de la realidad de cada grupo, ajustando a éstos una metodología base con técnicas e instrumentos diferentes que sólo tienen la función de guiar las acciones y no los procesos sistemáticos. Lo anterior no significa que esta planeación urbana sea del todo improvisada. Si bien en principio depende de la participación-intervención de los actores, la parte técnica debe apoyar y dirigir la productividad y la eficiencia aun cuando éstos no sean los fines.

El caso de Lomas de Tabachines

El proceso de planeación urbana participativa en el asentamiento irregular de Lomas de Tabachines es la primera experiencia que en esta línea ha desarrollado el ITESO; ha sido también un proceso al interior de la propia universidad debido a que el proyecto ha logrado abrir una nueva posibilidad de extensión universitaria al involucrar no sólo a un grupo de investigadores, sino también a alumnos de las escuelas de Arquitectura y Psicología y de la División de Ingeniería, así como a otras instancias de la universidad.

De esta manera, en el proceso han participado dos grupos:

- El grupo asesor externo, integrado por estudiantes y coordinado por los investigadores de base.
- El grupo social constituido por habitantes de Lomas de Tabachines.

En el proceso de planeación urbana participativa en Lomas de Tabachines pueden distinguirse las siguientes etapas.

I. Identificación del grupo asesor

El primer contacto del grupo asesor externo con la comunidad se dio a través de los líderes del asentamiento reconocidos oficialmente. La identificación se inició a partir del involucramiento en los trabajos técnicos del acondicionamiento del espacio público cuando se realizó la introducción de la red de drenaje. Conforme se avanzó en estos trabajos se hizo evidente la necesidad de tratarlos como un problema general de todo el asentamiento y no como problemas aislados. Fue en este momento en que se iniciaron propiamente los trabajos para preparar el Plan de Ordenamiento Urbano Participativo.

Las primeras asesesorías técnicas se realizaron en puntos aislados y respondían a la organización espontánea de grupos de vecinos que se unían para satisfacer una necesidad común. Posteriormente, estos pequeños grupos fueron relacionándose a través de la Junta de Vecinos. En otras áreas del asentamiento

surgieron diferentes grupos que se conformaron con el lider natural, a éstos se les apoyó con asesorías técnicas para solucionar aspectos muy específicos.

De esta manera, se empezó a trabajar en el Plan de Ordenamiento Urbano que englobaría los problemas detectados: agua potable, red de drenaje, vialidad y alineamiento, equipamiento y áreas libres para éste.

También por parte del Ayuntamiento surgió la necesidad de elaborar un plan de ordenamiento. Esta necesidad respondía a una política urbana que por primera vez daba un tratamiento especial a las zonas irregulares tomando en cuenta tanto su ordenamiento físico como la regularización de la tenencia de la tierra. Esta política urbana se concretizó en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano y Reglamento de Construcciones. En sus trabajos previos, el Ayuntamiento inició planes parciales de ordenamiento urbano en algunos asentamientos del sur del municipio, cuya característica fue la imposición de esquemas de planificación ajenos a las comunidades, mientras que en el norte, donde se ubica Lomas de Tabachines, no había intervenido.

Ante estas dos dinámicas, la interna en el asentamiento y la externa de la planificación oficial, es que en el Plan de Ordenamiento Urbano se planteó la participación de la comunidad como alternativa a las soluciones dadas por la planeación oficial, que lejos de ser participativa opta por la pasividad, y en consecuencia, la imposición de un orden ajeno a los propios habitantes.

El Plan de Ordenamiento Urbano se realizó con un equipo formado por el área de acción social, en la que participaron estudiantes de la Escuela de Psicología que intervenían como promotores, y el área técnica, con la participación de miembros del Taller de Planeación Urbana de la Escuela de Arquitectura (integrado por alumnos curriculares y prestadores de servicio social) con el apoyo de la División de Ingeniería.

II. Diagnóstico participativo

El involucramiento del grupo externo en los trabajos colectivos para el acondicionamiento del espacio público posibilitó un primer acercamiento a la problemática general del asentamiento y su comunidad. Esto ayudó, por un lado, a que la comunidad identificara sus propios problemas, y por otro, a que el grupo externo conociera esos problemas en su globalidad y los comunicara a la comunidad. La percepción colectiva de estos problemas, su descripción y esplicación en la planeación participativa significó la toma de conciencia de los sujetos. Este proceso se apoyó en reuniones y actividades comunes dirigidas a un juicio valorativo sobre su propia realidad. La participación de los propios usuarios en la identificación del problema común los convirtió en sujetos-objetos de la investigación, que fue dirigida a situaciones derivadas de la vida cotidiana comunitaria; esto permitió tanto al grupo social como al grupo externo conocer de manera sistemática lo que los sujetos ya conocían en forma difusa.

El producto de esta primera etapa fue el conocimiento colectivo de la realidad y la concientización respecto a este problema, realizándose así el diagnóstico participativo. Sin embargo, esto no significó el fin del proceso, ya que el objetivo inicial no fue conocer, sino conocer para transformar.

En la planeación urbana oficial la metodología utilizada para realizar el diagnóstico deja fuera al grupo social, confiriéndole un rol pasivo, mientras que el grupo técnico investiga para diagnosticar. En Lomas de Tabachines, el grupo social se convirtió en sujeto activo que genera conocimiento, y el grupo técnico dejó su rol científico para convertirse en asesor práctico.

III. El modelo deseado

La aclaración del modelo deseado, con la metodología de la planeación urbana oficial, se reduce a la definición y formulación de objetivos, mientras que en la planeación urbana participativa esto tiene un mayor significado: es el momento en que los grupos sociales expresan sus necesidades, aspiraciones y valores, lográndose como síntesis el modelo social deseado por el grupo en su conjunto. Este es también un momento de aprendizaje político si se considera que en las reuniones de trabajo el grupo social, al hacer la síntesis de su modelo deseado, lo confronta con el futuro posible, en el que media el aparato institucional con su política urbana. Así, el grupo social cuestiona de una manera más concreta lo que quiere y puede hacer en relación a la forma en que la instancia oficial intervendría. Este cuestionamiento lleva al grupo social a un proceso de conocimiento sobre la estructura institucional; sobre sus formas de intervención y la división del trabajo según las acciones, y sobre la política urbana.

En Lomas de Tabachines el grupo externo ha trabajado en dos niveles:

- El de la promoción, que ha facilitado la participación del grupo social en las reuniones de trabajo.
- El técnico, facilitando los trabajos técnicos para la adecuación del espacio.

En esta etapa, el trabajo del grupo externo se diversifica: en las reuniones debe facilitar la formulación de las necesidades y aspiraciones expresadas por el grupo social, así como los juicios valorativos sobre esas necesidades y aspiraciones; debe aclarar el modelo deseado; debe traducir técnica y formalmente ese modelo a un plan maestro de ordenamiento urbano participativo, y finalmente, debe facilitar la relación de ese modelo deseado con la realidad institucional para cuestionar su factibilidad.

Los productos de esta etapa fueron los siguientes:

- La aclaración del modelo deseado.
- La traducción de éste a un plan maestro de ordenamiento urbano participativo que permitiera tratar la solución de las necesidades de una manera global, así como atender acciones parciales que paulatinamente fueran demandadas por el grupo social como concreción de ese modelo deseado.
- El inicio de la relación institucional teniendo como mediador al grupo asesor externo.
- La confrontación del modelo deseado con el futuro posible

IV. Programación y ejecución

Si estas acciones en la planeación urbana oficial se dan en diferentes etapas, programándolas primero, operativizándolas después, e instrumentalizándolas conforme al organismo al que le corresponda ejecutarlas, en la planeación urbana participativa se dan casi simultáneamente.

La programación, cuando puede haberla, no es de tipo técnico, sino que es respuesta a una necesidad que surge como inmediata e identificada dentro de su propia dinámica cotidiana espacial. Una vez identificada esa necesidad, casi simultáneamente se pasa a ejecutarla.

El "casi" depende, por un lado, de definir un proyecto que es traducido técnica y formalmente en un diseño, que por lo general es parcial y corresponde a un barrio, teniendo como lineamiento al plan maestro; por otro lado, depende de un convenio institucional con el Ayuntamiento, en el que éste se compromete a mandar material y los habitantes a ejecutar la mano de obra personal o contratada, y finalmente, depende de la dinámica organizacional del barrio.

La rapidez de este proceso está en función, en gran parte, del grado de organización barrial: si ésta ya está consolidada, el grupo ignora al convenio institucional por "lento" y se lanza a ejecutar el proyecto costeando los gastos de la obra; si la organización no está consolidada, el proceso es más largo, ya que entonces depende de la factibilidad del convenio institucional.

En el proceso de esta etapa conviene hacer una distinción en el tipo de obras a ejecutar emanadas del plan maestro: las parciales y las generales. Las primeras corresponden a partes o sectores de las segundas, no son muy costosas y pueden ejecutarse técnicamente por partes, como es el caso de las vías peatonales de cada barrio. Las segundas corresponden a obras que técnicamente tienen que ejecutarse programadamente y de contínuo, son muy costosas y requieren del apoyo institucional, como son los proyectos de vialidad, de agua potable y de electricidad.

También en esta fase, la junta de vecinos -con el apoyo de los equipos de acción social y técnico- reinició la relación institucional, tanto a nivel estatal como federal, al informar a los organismos correspondientes que su comunidad cuenta ya con un Plan de Ordenamiento Urbano y con los proyectos técnicos operativos para la introducción de agua potable, drenaje y vialidad. Hasta el momento sólo se ha recibido respuesta de apoyo al proyecto ejecutivo de vialidad, por parte del municipio, que paulatinamente ha estado apoyando convenios de dotación de material para el acondicionamiento de algunas calles que conforman el circuito vial.

Por otro lado, se han detectado algunos avances en la organización interna: los barrios se encuentran en gran parte conformados y sus representantes participan más como miembros activos de la junta de vecinos; se cuestiona en ésta la filtración de actitudes partidistas y unilaterales; se proponen reformas en la estructura interna de la organización; se cuestionan las formas de gestión impuestas por el municipio y la actitud informal de éste; se cuestionan la informalidad y falta de coordinación de los organismos estatales que sólo "prometen" pero no "hacen".

V. Seguimiento

En la siguiente etapa del proyecto se pretenden realizar las siguientes acciones:

En la comunidad:

- Continuar con el desarrollo, definición y aplicación del Plan de Ordenamiento Urbano Participativo.
- Desarrollar talleres técnicos de autourbanización y autoconstrucción que involucren tanto al grupo asesor externo como al grupo social en cuestión.
- Integrar programas de terminación de vivienda.
- Introducir programas de atención a las demandas de quipamiento a través del diseño participativo. Atender la demanda actual de un centro cultural popular.

En lo institucional:

- Continuar la relación institucional con los organismos oficiales implicados en la aplicación del Plan de Ordenamiento Urbano Participativo.

En lo académico:

Continuar con la investigación-acción con los siguientes derivados:

- Científicos: generar conocimientos que retroalimenten al sector académico y a la comunidad social en cuestión.
- Académicos: replantear el ejercicio profesional y el rol activo de la universidad en la acción social.
- Promocionales: recuperar y aprender formas democráticas para la toma de decisiones y concientización colectivas y comunitarias.
- Educativos: desarrollar programas de retroalimentación tanto en la comunidad académica como en la del asentamiento irregular, en los procesos de la planeación urbana participativa, con elementos como conciencia colectiva, expresión cultural, capacidad de gestión, etcétera.

Conclusiones

Por último, y a manera de conclusiones, podemos decir que este proyecto ha permitido:

- Vincular a la universidad, a través de algunas de sus escuelas, con una realidad concreta, mediante una alternativa para la práctica profesional que responde a las necesidades de la sociedad actual.
- Replantear la planeación urbana, al partir de las necesidades, aspiraciones y cultura de la comunidad en cuestión, como posible alternativa para la elaboración de una metodología que posibilite el surgimiento de una nueva planeación urbana.
- Facilitar la capacidad de creación y expresión de las comunidades para resolver sus problemas, y del grupo asesor en su ejercicio profesional.
- Recuperar la riqueza del enfoque interdisciplinario que permite abordar una realidad compleja desde diferentes puntos de vista.
- Poner en práctica la investigación-acción como una alternativa en la investigación urbana.

Referencias

1. SOLINIS, Germán. "Dinámica sociocultural en la autourbanización de un asentamiento irregular. Lomas de Tabachines: estudio exploratorio", Departamento de Ciencias Sociales, ITESO, 1989.
2. GONZALEZ Mota, Luis. "La práctica de la planificación participativa en los movimientos populares", en *Comunicación y culturas populares,* FELAFACS/G.G., México, 1987.