



Planeación en sistemas complejos: el enfoque comunicativo en la formulación de planes de desarrollo urbano*

Fecha de recepción: 15 de mayo de 2015 Fecha de aceptación: 24 de Julio de 2015 Disponible en línea: 30 de octubre de 2015

Juan José Gutiérrez Chaparro

Doctor en Urbanismo | Profesor investigador de la Facultad de Planeación Urbana y Regional

Universidad Autónoma del Estado de México

urbania_jj@hotmail.com

Resumen La complejidad que caracteriza a los sistemas territoriales en la actualidad exige un cambio en la concepción de los instrumentos de conducción de su desarrollo. La experiencia demuestra que las tradicionales formas de planeación han sido superadas, entre otras razones, porque el conocimiento disponible en este campo es insuficiente para explicar la compleja problemática que caracteriza los ámbitos territoriales. Las actuaciones públicas han logrado resolver parcialmente la complejidad presente y, desde el campo de la teoría de planeación, el análisis se dirige a explorar las contribuciones del enfoque comunicativo como paradigma emergente de nuestro campo de conocimiento y destacan sus aportaciones en materia de renovación de los actuales esquemas de intervención territorial que favorecen la participación y el consenso social.

Palabras clave planeación urbana; sistemas complejos; teoría de planeación

* Artículo de reflexión producto de la discusión teórica del proyecto de investigación 154709 "La planeación urbana en el estado de México: crítica y tendencias emergentes desde el campo de la teoría. Alternativas reformistas para la acción", financiado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (México), instancia de fomento a la investigación a la que el autor agradece el apoyo recibido.

Planning in Complex Systems:

the Communicative Approach in the Formulation of Urban Development Plans

Abstract The complexity that characterizes the current territorial systems requires a change in the conception of the instruments leading their development. Experience shows that traditional forms of planning have been overcome, among other reasons, because the knowledge available in this field is insufficient to explain the complex problems that characterize territorial scopes. Public performances have managed to partially solve the current complexity and, from the field of the Planning Theory, the analysis aims at exploring the contributions of the communicative approach as an emerging paradigm in our field of knowledge. Furthermore, it contributes to the renewal of the current territorial intervention schemes that favor participation and social consensus.

Keywords urban planning; complex systems; planning theory

Planejamento em sistemas complexos:

o enfoque comunicativo na formulação de planos diretores urbanos

Resumo A complexidade que caracteriza os sistemas territoriais na atualidade requer uma mudança na concepção dos instrumentos de condução do seu desenvolvimento. A experiência evidencia que as tradicionais formas de planejamento foram superadas, entre outras razões, porque o conhecimento disponível neste campo é insuficiente para explicar a complexa problemática que caracteriza os âmbitos territoriais. As atuações públicas conseguiram resolver parcialmente a complexidade presente e, desde o campo da teoria do planejamento, a análise é dirigida para explorar as contribuições do enfoque comunicativo como paradigma emergente do nosso campo de conhecimento e destacam suas contribuições em matéria de renovação dos atuais esquemas de intervenção territorial que favorecem a participação e consenso social.

Palavras chave planejamento urbano; sistemas complexos; teoria do planejamento

Introducción

Cada vez con más frecuencia encontramos en la literatura especializada el discurso y la práctica que las formas tradicionales de conducción del desarrollo urbano deben adecuarse a las exigencias de la sociedad y el territorio; sin embargo, al menos desde el campo de la Planeación Urbana (PLU), poco hemos avanzado en la tarea de renovación de los instrumentos de conducción del desarrollo urbano. Se destaca el hecho de que, en México, las actuaciones públicas han estado sumergidas en una crisis asociada con la obsolescencia instrumental de la acción territorial, cuyas respuestas han logrado resolver parcialmente la complejidad presente.

Se ha explorado poco en el ámbito de la generación de conocimiento y creemos que los limitados resultados en materia de desarrollo urbano en nuestro país tienen que ver con el hecho de que el conocimiento disponible en este campo es insuficiente y que la investigación en PLU desde una perspectiva disciplinaria es escasa. Los esfuerzos se dirigen al fenómeno urbano-metropolitano desde una perspectiva problemática o de evaluación de la acción institucional, en lugar de considerar aspectos metodológicos, instrumentales y, sobre todo, de reforma teórico-conceptual.

Desde esta perspectiva, el objetivo de este trabajo consiste en exponer las contribuciones del enfoque comunicativo en materia de renovación de los actuales esquemas de intervención pública en la ciudad en el contexto de la complejidad. El abordaje de la Teoría de Planeación (TPL) como campo disciplinario de base adquiere especial relevancia, porque del análisis de sus transformaciones recientes se identifica al enfoque

comunicativo como el paradigma emergente de nuestro campo de conocimiento.

Entre sus aportaciones centrales, se resalta su atención al hecho de que la complejidad de los procesos de cambio recientes revelan la necesidad de un estilo de planeación (PL) más plural y heterogéneo, consciente de las relaciones de poder y, a la vez, más sensible a las necesidades y demandas sociales; además, el modelo se caracteriza por favorecer el diálogo y la negociación como vías para el logro de consensos y, así como años atrás los temas de debate giraban en torno a la implementación y la acción, ahora la discusión aborda las ventajas de la comunicación y la negociación como sus componentes centrales.

En efecto, la discusión reciente del tema de los sistemas complejos en el ámbito de la TPL nos lleva a reconocer que esta condición es vista como una confrontación con la realidad, lo que supone situaciones, procesos e intereses complejos que provocan dificultades para la anticipación y la acción, de manera que, en el contexto del pensamiento complejo, se advierte que la TPL está en un proceso de ajuste permanente que se autoorganiza, se transforma y es flexible al cambio. La PL se adapta y se recompone como cuerpo de conocimiento sin perder su finalidad principal: medio de conducción, anticipación y acción.

En la primera parte se hace un repaso de la adopción gradual de la noción de sistemas en el ámbito de la PLU como una forma de contextualizar los retos actuales caracterizados por la complejidad de la ciudad. En la segunda parte se abre paso a la discusión general de la TPL, al destacar sus principales tradiciones de pensamiento con

el propósito de enfatizar sus fortalezas disciplina-rias, que nos conducen a la discusión del tema de los sistemas complejos en PL en la tercera parte. Esta discusión es de especial interés, porque de la relación entre la TPL y los sistemas comple-jos se distingue al enfoque comunicativo como un sistema abierto. En la cuarta parte se anali-zan las principales contribuciones de este enfo-que desde los postulados de Jürgen Habermas y se aclara que nuestro argumento se soporta en las contribuciones de Patsy Healey, cuyo trabajo es, tal vez, el más representativo en este campo, según las distintas fuentes consultadas; además, sus aportes tienen una connotación territorial en apego a los propósitos de este trabajo. Por úl-timo, en la quinta parte se ofrece un espacio de reflexión respecto a las opciones de reforma de los Planes de Desarrollo Urbano a partir de los principios de este enfoque, orientados hacia la participación social.

La planeación urbana y los sistemas: el territorio como un sistema complejo

La PLU ha evolucionado en respuesta a los cam-bios observados en su objeto de estudio, al per-feccionar sus métodos e instrumentos de acción y, sobre todo, fortalecer su marco conceptual y metodológico. De las transformaciones observa-das interesa destacar el cambio sucedido a partir de la segunda mitad del siglo pasado, cuando el enfoque de sistemas emergió como una respuesta a las críticas de la perspectiva tradicional carac-terizada por su orientación físico-espacial, rela-cionada con la influencia de los principios del urbanismo moderno.

Esta transformación se demuestra gráficamente en el trabajo de Taylor (2001), cuando compara las portadas de dos obras clásicas que correspon-den a dos concepciones distintas: por un lado, *Principles and Practice of Town and Country Plan-ning*, publicado por Lewis Keeble en 1952, cuya

portada ilustra un modelo de ciudad en el que se refleja una tendencia proclive al diseño ur-bano y hacia lo físico-espacial y por el otro, *Ur-ban and Regional Planning: a Systems Approach*, publicado por Brian McLoughlin en 1969 que, en contraste, ilustra su portada con un modelo abstracto, compuesto por líneas y formas geomé-tricas que representan al territorio como un uni-dad funcional, como un sistema.

En la misma línea, George Chadwick publica en 1971 *A Systems View of Planning*, influyente obra en la que, desde la perspectiva de los sistemas, se pretende conocer cómo funciona la ciudad a par-tir de considerar las interrelaciones funcionales entre sus partes, en el entendido de que el enfo-que de sistemas es un ejercicio basado en análisis y control de sistemas vistos como un conjunto de elementos interconectados que establecen rela-ciones entre sí y forman parte de un sistema su-perior más complejo.

Desde su particular enfoque, cada una de estas propuestas sugiere un cambio en la concepción y el análisis de la ciudad y, sin duda, pretenden afrontar las debilidades observadas en esos años en materia de intervención; aunque no es objeto de este documento profundizar en sus aporta-ciones, Taylor (2001) destaca su principal con-tribución cuando advierte que, ante la falta de una concepción integral de los fenómenos terri-toriales en la perspectiva tradicional, el enfoque de sistemas ofrecía alternativas en tres ámbitos, debido a:

1. Su comprensión funcional de los fenómenos en la pretensión de conocer integralmente el funcionamiento del territorio y la ciudad.
2. Su orientación al análisis y a la identificación de interrelaciones y encadenamientos frente a la incompreensión de las complejas relaciones entre los componentes de la ciudad.
3. Su orientación a la formulación de instrumen-tos flexibles y dinámicos, fundamentados en

las tendencias de cambio territorial, frente a la rigidez característica de los tradicionales instrumentos de conducción.

Entonces, si la ciudad es considerada como un sistema, debemos reconocer que todos los sistemas urbanos tienden a convertirse en sistemas complejos y, en esa medida, la necesidad de un cambio paradigmático en materia de intervención urbana, porque en la perspectiva positivista tenemos limitaciones para aprehender la realidad socioterritorial en su complejidad.

Dadas las restricciones del paradigma “en el cual estamos sobreentrenados mentalmente” (Boisier, 2004, p. 19), comienza a construirse el paradigma de la complejidad como una forma de encarar la naturaleza de los fenómenos contemporáneos, de modo que ahora debemos superar las tradicionales prácticas de conducción del desarrollo territorial lo que, en palabras de Boisier (2004), “es un asunto propio de medios complejos y, dada su anotada dimensión territorial, sólo observable en territorios complejos” (p. 29).

Admitir la complejidad de los sistemas urbanos desde la PL implica cambiar nuestra forma de pensar y actuar, sobre la base de soluciones simplistas fundadas en la disyunción analítica cartesiana para corregir problemas complejos y trascender hacia un pensamiento articulador del todo con las partes, del orden y el desorden, del objeto y el entorno, de lo continuo y discontinuo, de lo abstracto y lo concreto. Sin ser taxativas, estas dualidades propias de los sistemas urbanos complejos nos enfrentan al reto de que la ciudad debe ser organizada y dotada de nuevas formas de regulación que permitan prever el comportamiento del sistema en su conjunto, sin importar su grado de complejidad.

En respuesta, desde el ámbito internacional, el Programa Hábitat de Naciones Unidas ha expresado en su Reporte Global sobre Asentamientos Humanos 2009 que la PLU del siglo XXI debe renovarse, con el objeto de recuperar su papel de

instrumento de conducción del desarrollo urbano, aceptar los factores que configuran el territorio en la actualidad y encarar los desafíos ambientales, demográficos, económicos, socioespaciales y aquellos relacionados con la democratización cada vez mayor en el proceso de toma de decisiones (UN-Hábitat, 2009).

No obstante, en el Reporte se reconoce que la PLU poco ha cambiado y que en países en desarrollo como el nuestro la perspectiva tradicional persiste; además, hace un llamado a iniciar un proceso de reflexión acerca de los alcances del modelo vigente. En efecto, el colapso de PLU tradicional en países como México es más evidente no solo por la complejidad de los sistemas urbanos, sino porque históricamente ha estado al margen de los nuevos desarrollos conceptuales y no se logra más que la aplicación fragmentada de teorías y modelos desarrollados en el exterior, lo que deja al descubierto su obsolescencia conceptual y sus limitadas capacidades instrumentales para la atención y conducción de la realidad.

De acuerdo con estas orientaciones, es claro que debemos iniciar un proceso de reflexión y reforma de los fundamentos de la PLU, con el fin de adaptarlos a las exigencias advertidas en el ámbito internacional, tanto desde la perspectiva disciplinaria como desde la acción pública y, sobre esa base, identificar cuáles son las rutas emergentes por las que habremos de transitar. Según los propósitos de este trabajo, debemos explorar sus fundamentos teóricos y justificar el tránsito hacia modelos alternativos de conducción e intervención en la ciudad.

Teoría de planeación: aportes disciplinarios para la acción en sistemas complejos

Un rasgo común de la humanidad a lo largo de la historia ha sido reaccionar ante situaciones problemáticas para salir adelante frente a la

adversidad, mediante el aprovechamiento de los recursos y medios disponibles. Este ejercicio creativo ha posibilitado tomar decisiones anticipadas para minimizar los efectos esperados y aprovechar las ventajas en un contexto incierto.

No obstante su generalidad, esta noción permite afirmar que la PL es el medio para actuar racional y organizadamente frente a la adversidad o la oportunidad, al favorecer la elección de alternativas en el futuro, aunque también es considerada como el vínculo entre el conocimiento y la acción para el bienestar común.

En relación con su perspectiva disciplinaria, es importante destacar que la PL contemporánea tiene sus raíces en un conjunto de tradiciones y escuelas de pensamiento que, de acuerdo con Friedmann (1987), la han influido notoriamente durante los últimos doscientos años:

Reforma social

Esta tradición puede ser considerada nuclear en el estudio de la TPL y se enfoca en el rol del Estado en la orientación social. El conjunto de aportaciones se centra en la eficiencia de la acción estatal en este ámbito y asume a la PL como la aplicación del conocimiento científico a propósitos públicos, pretensión que, sin duda, le otorga un carácter racional. Sin ser un rasgo exclusivo de esta tradición, aquí la racionalidad se traduce en una cuestión de cálculo y control que se manifiesta en el Plan como instrumento de conducción de arriba hacia abajo, desde la autoridad pública¹.

Análisis de políticas

Esta tradición orienta su interés a la capacidad para elegir y se basa en la pretensión de que la racionalidad técnica podría ser el medio para

tomar decisiones políticas de forma más racional y, en esa medida, mejorar la capacidad para la solución de problemas e identificar las mejores posibilidades de acción. Hacer elecciones sobre política pública se tradujo en la adopción de técnicas para la identificación y el diseño de alternativas de acción, la predicción de consecuencias de adoptarlas y su evaluación en cuanto a los objetivos deseados².

Aprendizaje social

Es una tradición que sostiene que el conocimiento deriva de la experiencia y se valida en la práctica; por lo tanto, está centrada en la acción influenciada por el pragmatismo. Trata de superar las contradicciones entre la teoría y la práctica y afirma que el conocimiento se enriquece con las lecciones de la experiencia y el nuevo conocimiento se aplica al proceso de acción y cambio social. Con una marcada tendencia instrumental, el cambio se alcanza mediante la experimentación social, en un proceso continuo de práctica y error³.

Movilización social

Esta tradición contrasta con la de reforma social y análisis de políticas por el rol central del Estado y la acción racional que las caracteriza. En su lugar, la movilización social recurre a la acción colectiva desde abajo como una forma de determinar de manera cooperativa su destino. Tiene su origen en la larga tradición de los movimientos sociales antagonistas al Estado y sus instituciones y, por ende, se enfoca en la búsqueda de una sociedad mejor y en la emancipación social; además, conlleva una práctica política radical de parte de los actores comprometidos colectivamente en crear formas concretas de cambio social⁴.

1 La sociología, la escuela histórica alemana, la economía institucional y el pragmatismo son las corrientes principales de esta tradición

2 El análisis de sistemas, la ciencia política y la administración pública son las corrientes principales de esta tradición.

3 Administración científica y desarrollo de la organización son las corrientes principales de esta tradición.

4 Utopismo, anarquismo y materialismo histórico son las corrientes principales de esta tradición.

Las generalizaciones y hasta el sentido común respecto a la concepción y al estudio de la PL se ven superadas, por lo que nuestra reflexión explora el componente teórico de la PL para identificar los rasgos de su evolución, en particular, sus tendencias recientes en el contexto actual, caracterizado por su complejidad que ha modificado las nociones de racionalidad, eficacia, eficiencia y trascendencia propias de la PL.

En reconocimiento de la complejidad, el campo de la TPL ha incorporado en sus más recientes discusiones el tema de los sistemas complejos como una forma de alcanzar mayores índices de eficiencia en las acciones. De acuerdo con Innes y Booher (2010), se han delineado cinco rasgos propios de los sistemas complejos, con el propósito de incorporar el pensamiento complejo en la PL:

1. El sistema se compone por un gran número de agentes que interactúan por medio de múltiples redes.
2. Estos agentes interactúan de forma dinámica e intercambian información mediante reglas empíricas y métodos no rigurosos, cuyos efectos se propagan por todo el sistema.
3. Estas interacciones son no-lineales y se retroalimentan directa o indirectamente de diversas fuentes.
4. El sistema es abierto y su comportamiento está determinado por las interacciones, no por sus componentes.
5. El sistema tiene la capacidad de adaptarse y mantener su propio desarrollo; los agentes se acoplan unos a otros y el sistema puede reorganizar su estructura interna sin la intervención de agentes externos.

En el mismo sentido, en el trabajo de Hillier (2012) se destaca una serie de rasgos de la complejidad

que es necesario distinguir en el contexto de la TPL:

- › Los sistemas complejos son sistemas abiertos.
- › Estos sistemas funcionan bajo condiciones de no-equilibrio.
- › Los sistemas complejos se integran por varios componentes.
- › Sus interacciones y funciones son no-lineales.
- › El estado del sistema es determinado por la intensidad de los flujos entre agentes y componentes.
- › La estructura funcional, espacial y temporal de los sistemas complejos se mantiene gracias a la dinámica interna de sus componentes.

Sin ser limitativo, este conjunto de orientaciones no hace sino evidenciar que la PL, en el contexto del pensamiento complejo, se adapta y se recompone como cuerpo de conocimiento que nunca pierde su finalidad principal: medio de conducción, anticipación y acción. En efecto, el pensamiento complejo se ha incorporado en el debate teórico actual; en la literatura reciente encontramos múltiples aportaciones y puntos de vista que coinciden en señalar que el objeto de estudio de la TPL está en un proceso de cambio permanente, por lo que el siguiente paso en la senda de su evolución puede esperarse.

Clases de sistemas en teoría de planeación: los sistemas abiertos y el enfoque comunicativo

Pensar desde la complejidad en el ámbito de la TPL ha tenido múltiples manifestaciones. Autores como De Roo, Hillier y Van Wezemael (2012) manifiestan que la teoría de los sistemas está muy bien articulada con el debate teórico de nuestra disciplina y en su trabajo destacan que las primeras aportaciones de la TPL estuvieron

basadas en la idea de sistemas cerrados, sistemas Clase I en los cuales se representaba una realidad controlada con información completa acerca de sus factores, actores e interrelaciones⁵.

Al reconocer la complejidad, la propia realidad se encargaría de evidenciar más tarde las restricciones de los sistemas cerrados, por lo que los sistemas Clase II, conocidos como semicerrados, emergen como una opción que acepta la dinámica de la realidad y, en esa medida, que el sistema se corrige a sí mismo como resultado del uso de técnicas que evalúan lo que está pasando y lo que es probable que ocurra⁶. Mas la idea de adoptar los sistemas Clase II no estuvo libre de crítica; la complejidad creciente daría paso a los sistemas Clase III, que surgen como sistemas abiertos en los cuales los actores interactúan con libertad, en diferentes circunstancias, con objetivos diversos y en medio de los más variados contextos caracterizados por su complejidad.

Pareciera una clasificación simplista que solo trata de adaptar la discusión en PL al campo de los sistemas complejos; sin embargo, en esta tipificación subyace un esfuerzo que ubica a la propia evolución de la TPL en el contexto del pensamiento complejo. Se reconoce que la complejidad inherente al entorno y la realidad a planificar constituyen uno de los factores que condicionan a la PL desde diferentes perspectivas, por lo que se hace necesaria la permanente definición de conceptos, contenidos y medios para la acción.

En efecto, la TPL contemporánea está intentando adaptarse a la idea de que la realidad puede controlarse aun en entornos complejos. Este cambio en la concepción del manejo de la realidad está fuertemente relacionado con la experiencia de los sistemas abiertos, con sistemas Clase III, en donde la racionalidad que soporta

las iniciativas es llamada “comunicativa”, rasgo emergente de la TPL.

El nuevo contexto no busca anular la racionalidad como principio de la PL; por el contrario, se trata de relacionar este principio con situaciones reales y soluciones prácticas en las que, sin perder su carga racional y su carácter técnico-científico, se asuma el conflicto, la inestabilidad, la tensión, la incertidumbre y el desequilibrio como condiciones propias de los sistemas en los que la PL interviene (Freestone, 2000).

El enfoque comunicativo

Independientemente de las particularidades de cada perspectiva asociada con los sistemas, es claro que, en mayor o menor medida, la racionalidad ha estado relacionada tanto en la concepción como en la práctica de la PL; no obstante, el rol central de la racionalidad técnica del modernismo pierde fuerza, para dar paso a un estilo de PL más consciente de las relaciones de poder y más sensible a las necesidades y demandas sociales.

Allmendinger (2002) identifica al enfoque posmoderno como punto de inflexión de la TPL, en tanto define un nuevo rumbo en los ámbitos rectores de la PL como producto de la complejidad del mundo actual, lo que en opinión de Sandercock (1998) se traduce en cinco rasgos principales:

1. Justicia social, que atienda la creciente diversidad sin limitarse al campo material o económico y que incluya, por ejemplo, cuestiones raciales, étnicas y de género.
2. Políticas de diferencia, que consisten en la definición de políticas renovadas basadas en un

5 Aquí se expresa la racionalidad técnica como rasgo central de la perspectiva clásica de la TPL.

6 Aun bajo la influencia de la racionalidad técnica, el enfoque se sistemas emerge como una respuesta a las críticas de la perspectiva tradicional.

compromiso de inclusión y justicia social, según lo señalado en el punto anterior.

3. Ciudadanía, que rechaza enfoques homogeneizadores y se inclina, como los dos puntos anteriores, a una ética inclusiva.
4. Ideal de comunidad fundado en una nueva concepción de ciudadanía, que se propone transitar, bajo el mismo criterio de inclusión, hacia la concepción unificada de la colectividad.
5. Del interés *público a una cultura cívica*, lo que supone, en especial para el planificador, un alto grado de uniformidad e identidad dentro de la sociedad, que pasa de la noción de interés público unificado del modernismo a una concepción de interés público heterogéneo e incluyente.

Esta propuesta revela que la complejidad es el principal punto de ruptura del pensamiento planificador, al definir un parteaguas entre la visión moderna de la PL y su contraparte posmoderna; esto supone, además, el reto de asignarle un nuevo rol tanto a la racionalidad de la PL como a sus instituciones y sus actores, bajo el común denominador de la flexibilidad, el acuerdo y el compromiso desde una perspectiva incluyente, en asociación con las tesis de John Friedmann (1987) respecto al binomio conocimiento-acción en el dominio público (Sager, 2013).

Así planteado, nuestro campo del conocimiento se recompone y se adecúa a las exigencias contemporáneas marcadas por la complejidad y es en el marco de los desarrollos recientes de la TPL que se identifican distintas alternativas que tienen por objeto perfilar el rol de la racionalidad en el nuevo contexto y, aunque en la literatura especializada se hace referencia a posturas diversas, hay consenso en identificar al enfoque comunicativo como el paradigma emergente bajo la innegable influencia de los postulados de Jürgen Habermas (1987).

En su extensa obra, *Teoría de la acción comunicativa*, en particular en el tomo I, se propone analizar la racionalidad de la acción y la racionalización social. Habermas reflexiona acerca de las condiciones de la racionalidad de la acción social a partir de la interacción basada en el uso del lenguaje, idea en la que reside su crítica a la sociedad moderna en términos del sometimiento del individuo a la racionalidad técnica y, frente a la acción instrumental, pone a la acción comunicativa como una relación interpersonal lingüística que busca el mutuo entendimiento y el consenso alcanzado comunicativamente. Su tesis parte de considerar que la racionalidad comunicativa implica la capacidad de actuar sin coacción para el logro de consensos mediante el entendimiento comunicativo. Asimismo, sostiene que la práctica comunicativa cobra sentido en lo que él denomina “mundo de la vida”, noción trascendental para comprender la teoría de la acción comunicativa que nos propone que se compone de tres aspectos —la cultura, la sociedad y la personalidad— y representa el punto de vista de los sujetos que actúan en la sociedad, cuyas interacciones posibilitan la reproducción de los mundos de la vida que comparten intersubjetivamente.

La acción comunicativa cobra sentido y se fortalece cuando Habermas (1987) la analiza a la luz de los conceptos básicos de acción que se emplean en teoría sociológica: acción teleológica, acción regulada por normas y acción dramaturgica. De este análisis de contraste, Habermas destaca que la acción comunicativa se distingue por el uso del lenguaje como un reflejo de las relaciones del sujeto con el mundo y agrega que, como resultado de su interacción, los actores buscan entenderse sobre una situación de acción en la que mediante la negociación se busca llegar al consenso. En este modelo de acción, el lenguaje, como medio de entendimiento, adquiere un rol central.

En este contexto, en la acción comunicativa los planes de acción se coordinan mediante actos

de entendimiento y antes de orientarse al éxito, como en la acción racional, los participantes persiguen sus fines individuales como base para conseguir una definición compartida, de modo que la negociación sea un componente esencial de la acción comunicativa. De igual forma, un acuerdo alcanzado comunicativamente parte de una base racional, en virtud de que no es impuesto por ninguna de las partes, es decir, el acuerdo se fundamenta en convicciones comunes y hace énfasis en el hecho de que el uso del lenguaje es el medio para que dos sujetos se entiendan entre sí (Habermas, 1987).

A modo de énfasis, se reproduce la cita siguiente:

“En la medida en que las acciones sociales quedan coordinadas a través del entendimiento, son las condiciones formales del consenso racionalmente motivado las que determinan cómo pueden racionalizarse las relaciones que los participantes en la interacción traban entre sí” (Habermas, 1987, p. 433).

Este conjunto de aportes se ha trasladado al campo de la TPL por diversos autores que han centrado su atención en las posibilidades que ofrece el enfoque comunicativo. Conceptos como PL comunicativa, PL argumentativa, discurso inclusivo y PL colaborativa han sido empleados en la literatura reciente como una manera de incorporar los conceptos de Habermas en la filosofía de la PL. Sin embargo, en opinión de Allmendinger (2001), los componentes principales de este enfoque en PL han sido propuestos por Patsy Healey (2002), en cuyo trabajo se sintetizan los componentes de lo que ella denomina racionalidad comunicativa en PL⁷.

En su análisis, Healey parte de considerar a la PL como un proceso interactivo e interpretativo orientado a la toma de decisiones y la acción y sostiene que mediante la acción comunicativa el proceso se enriquece, al tiempo que se logran puntos de acuerdo y es la construcción de

espacios para la participación —arenas— el medio que favorece el encuentro, el acuerdo y el debate.

Para lograrlo, la acción comunicativa parte de reconocer la preexistencia de una multiplicidad de actores e individuos que interactúan con otros y en coincidencia con intereses propios de la colectividad que representan; además, desde la perspectiva de este enfoque, se reconoce que estos grupos deciden y actúan motivados por valores, intereses y demandas y que, desde su propio ámbito, la sociedad civil, interactúan con el Gobierno con variadas racionalidades frecuentemente contradictorias.

Aunque cada grupo de intereses tiene su propia forma de pensar, actuar y expresarse, en opinión de Healey (2002) el reconocimiento de ese tejido social complejo y diverso habrá de transformarse en un proceso de aprendizaje social y en un ejercicio donde los actores y sus autoridades participen de modo activo para generar su propio futuro y ofrezcan respuestas innovadoras, oportunas, realistas y sistemáticas en torno a un proyecto —urbano— común.

En estos términos, el enfoque comunicativo es una opción de consenso para que la PL avance en un contexto dinámico, caracterizado por un orden social que está cambiando con rapidez; es un estilo alternativo vinculado con las nociones de democracia y progreso, cuya contribución radica en la construcción de una nueva capacidad institucional con mayores posibilidades de acción y el fomento de más y mejores alternativas de pensamiento y acción en torno a situaciones concretas. Expresa que la diversidad y el cambio son productos de la dinámica del mundo real y hace énfasis en la generación de alternativas de acción desde una perspectiva colaborativa, en lugar del carácter de comando y control característico de las instituciones basadas en la racionalidad técnica (Healey, 1997; 1998).

7 De acuerdo con Habermas, es una suerte de sustitución de la racionalidad técnica del modernismo.

Referirnos a la acción comunicativa en PL significa reconocer, en lo posible, todas las dimensiones de conocimiento, entendimiento, apreciación, experiencia y acción y tener claro que es por la vía de la integridad, la legitimidad y la verdad que la participación habrá de ser promovida en aras de transformar el proceso de toma de decisiones hacia una concepción plural, inclusiva y democrática, en la que el uso del lenguaje, como parte del proceso comunicativo, constituye un elemento central, de acuerdo con la postura de Habermas (1987).

Los siguientes diez puntos propuestos por Healey (2002) sintetizan los principios de esta nueva orientación de la PL que, además, tienen una connotación territorial, en apego a los propósitos de este trabajo:

1. La PL es un proceso interactivo e interpretativo orientado a la decisión y la acción en medios complejos, basado en la multidimensionalidad, en lugar de apoyarse en dimensiones aisladas. Las técnicas de análisis formal y de diseño son solo discursivas; los procesos de PL deben ser enriquecidos por la discusión y el consenso de los agentes involucrados en el proceso de toma de decisiones.
2. Esta interacción supone la preexistencia de individuos que actúan con otros con propósitos, dinámicas y formas de acción particulares, por lo que la acción comunicativa se centra en la búsqueda de acuerdos para alcanzar propósitos comunes.
3. Es un estilo de PL intercomunicativa que considera la discusión abierta y respetuosa en la búsqueda de posibilidades de solución.
4. Implica ingenio, innovación y creatividad para la construcción de espacios —arenas— que favorezcan la discusión y la identificación de demandas para el diseño de instrumentos de conducción del desarrollo urbano-territorial.
5. Dentro de la argumentación de este proceso comunicativo, deben considerarse todas las dimensiones de conocimiento, comprensión, apreciación y experiencia de los actores involucrados; el esfuerzo por establecer la acción comunicativa implica aprehender tales dimensiones y encontrar los cursos de acción posible.
6. La capacidad crítica, reflexiva y respetuosa debe prevalecer durante todo el proceso, pero no debe enfocarse solo en discursos, reflexiones y hasta alegatos de los grupos y actores de manera aislada, sino que el propósito deberá ser la conducción del proceso participativo desde una perspectiva integral que permita identificar acciones comunes a partir de intereses particulares, legitimados por consenso.
7. La postura crítica inherente a esta dinámica participativa se aleja de las tradicionales formas paternalistas y es fundamental para la construcción de proyectos colectivos, pero no es tarea fácil. La sobreposición de conflictos e intereses en la práctica tienden a magnificarse, por lo que los espacios de debate deberán ser conducidos sobre principios éticos y morales por parte del planificador, a fin de lograr el mayor consenso.
8. Las posturas predeterminadas suelen modificarse gracias a la interacción entre individuos o grupos que incluso pueden articular sus intereses. Así, la interacción no es solo una forma de intercambio o negociación en torno a intereses predefinidos, porque supone un proceso de aprendizaje colectivo en el que el planificador debe involucrarse.
9. La PL comunicativa no solo es innovadora; tiene el potencial para el cambio y la transformación de las condiciones materiales mediante un esfuerzo continuo de cohesión entre los participantes en el proceso, así como de la creación de nuevos entendimientos de

la realidad sobre la base de la percepción colectiva. El potencial transformador de la acción comunicativa se encuentra en el poder de nuevos argumentos, de las ideas, metáforas, imágenes e historias. Por medio de estos procesos de reconocimiento solidario, es posible llegar a un acuerdo sobre lo que se debe hacer, en lugar de la visión unificada de cada uno de los mundos de vida de quienes participan.

10. Su propósito es ayudar a los planificadores a emprender procesos fundamentados en la crítica, la reflexión y el respeto del discurso colectivo como una forma de entender la realidad.

Además de las de Healey, el conjunto de aportaciones que discuten sobre la acción comunicativa ha sido la base de lo que hoy se denomina PL comunicativa. De hecho, es una tendencia reconocida en compilaciones recientes sobre las nuevas direcciones de la TPL que señalan que, desde finales del siglo XX, el campo de la TPL ha estado dominado por el paradigma emergente de la PL comunicativa como una alternativa para superar las debilidades heredadas de los anteriores e incluso vigentes paradigmas que han dominado nuestro campo del conocimiento.

La opción comunicativa y la participación social en los de Planes de Desarrollo Urbano

Si consideramos que en la práctica los aportes de la acción comunicativa exigen, en principio, el fortalecimiento de la participación social en los asuntos de la ciudad, conviene mencionar que, al menos desde mediados de la década de 1970, cuando se institucionalizó la PLU en México, el tema de la participación ha estado presente como un componente fundamental del proceso de PL. Es una condición regulada desde la propia legislación en la materia, mas su tratamiento ha sido muy laxo y sujeto a manipulación; de ahí

que nuestro propósito sea delinear orientaciones comunicativas para reforzar los actuales esquemas de participación, mediante el uso de técnicas que eviten la imposición de algunos intereses o el sacrificio de otros de orden público y general.

No se trata de creer que los cambios en los procedimientos relativos a la participación sean, por sí mismos, una garantía del Plan en términos técnicos o de su legitimidad ni que los planteamientos emitidos en esquemas comunitarios sean automáticamente mejores que los propuestos por el Gobierno, sino de proponer estrategias participativas alternativas que complementen a las actuales, aun cuando estas se limiten a la simple consulta pública conducida desde la autoridad.

Aunque nuestra realidad nos enfrenta a un escenario en el que son escasas las posibilidades de tránsito y adopción del conjunto de planteamientos emergentes que se desprenden de la discusión precedente, nos corresponde delinear pautas para que los Planes de Desarrollo Urbano sean incluyentes, independientemente de su escala de acción; para ello, la participación social se convierte en un requisito indispensable y, en lugar de una convocatoria inducida desde la autoridad para la participación, lo que se pretende es que, mediante la convocatoria abierta y la participación espontánea de los diferentes actores, el Plan sea legitimado y retroalimentado en sus diferentes etapas.

Para lograrlo, la instancia responsable del diseño del Plan debe asumir un alto compromiso social, a fin de interactuar con los grupos, actores y sectores involucrados para que, en esa medida, sea posible identificar aquellos que serán convocados mediante una estrategia participativa diseñada con antelación y apegada a los criterios metodológicos que demanden las características del universo participativo.

Desde la acción comunicativa, nos enfocamos a la variable participativa en PLU. Nos centramos en pautas para el diseño de una estrategia

participativa, mecanismo que tiene como propósito integrar la opinión de los grupos, actores y sectores involucrados en el proceso de elaboración del Plan. Su diseño dependerá de las características del universo de población que será necesario convocar y serán las escalas de actuación territorial del Plan las que nos indiquen sus particularidades.

En estos términos, la estrategia participativa deberá contener al menos tres componentes centrales: el primero, la identificación de actores; el segundo, la estrategia de convocatoria y, el tercero, las técnicas participativas a utilizar junto con su correspondiente logística y seguimiento.

1. Para identificar actores relevantes, un factor clave es el conocimiento que se tenga de la comunidad y sus problemas, aunque el aspecto fundamental es que los actores en realidad sean representativos de la comunidad y de intereses colectivos. Deberán ser portavoces legítimos y legitimados del sentir comunitario que representan, ya sea desde la esfera social, económica, política, laboral, empresarial, educativa, estudiantil o de género, entre otras. Se trata de contar con el mayor número de representantes de los diferentes ámbitos de acción que, en todo momento, deberán participar de manera abierta, espontánea, sin fines de lucro y, sobre todo, ajena a intereses políticos y partidistas.
2. Algo semejante sucede con el segundo componente del diseño de la estrategia —la convocatoria—, que estará en función de los actores (receptores) a los que se pretende llamar; esto, a su vez, determinará cuáles son los canales idóneos para comunicar la convocatoria. En este punto es importante que la instancia responsable del Plan asuma la responsabilidad de la convocatoria, para garantizar una amplia y clara comunicación que legitime el proceso con el mayor número de participantes y que los interesados acudan al llamado de modo abierto y espontáneo.

También es importante consultar las disposiciones legales en la materia, ya que en ellas se pueden establecer algunos lineamientos para la convocatoria en términos de plazos y medios de comunicación.

3. Respecto a las técnicas participativas y su logística como tercer componente del diseño de la estrategia, es importante mencionar que, aun cuando los talleres participativos no son la única técnica para el desarrollo de la fase participativa, constituyen la alternativa más viable, según la experiencia acumulada en materia de PL. Cualquiera que sea la definición de las técnicas participativas, deberá dar lugar a una guía de conducción del taller o de la aplicación de las técnicas que se decidan. De una adecuada conducción dependen los resultados que se esperan del ejercicio participativo; se trata de orientar la discusión y evitar en lo posible la dispersión de ideas y opiniones que no se relacionan con los objetivos del Plan.

¿Qué no se debe hacer? Hay que evitar la convocatoria a espacios de participación sin una guía temática previa para la conducción del debate. La experiencia demuestra que un foro abierto no siempre aporta los elementos que se esperarían, porque quienes participan opinan de todo aquello que los “aqueja”, lo que no siempre es útil para los propósitos que se persiguen. Se apunta a promover una dinámica participativa, focalizada y contextualizada en torno a los temas que interesan tanto a la autoridad como al propio Plan.

Por otro lado, la experiencia también evidencia que la convocatoria inducida no siempre tiene buenos resultados; hay que evitar convocar a espacios de participación bajo promesas o compromisos institucionales y, en su lugar, procurar un espacio de participación libre, abierto y espontáneo.

No es un ejercicio de simulación condicionado muchas veces por intereses o regulaciones estrictas, porque la elaboración de Planes de Desarrollo

Urbano en nuestro país tendrá en la participación libre y espontánea su principal garante en términos tanto de la complementariedad en su diseño y formulación como en su legitimidad y acuerdo para la puesta en marcha.

Bibliografía

Allmendinger, P. (2001). *Planning in Postmodern Times*. Londres, Nueva York: Routledge.

Allmendinger, P. (2002). *Planning Theory*. Nueva York: Palgrave.

Boisier, S. (2004). Una (re)visión heterodoxa del desarrollo (territorial): un imperativo categórico. *Estudios Sociales*, 12(23), 9-36.

De Roo, G. (2012). Spatial Planning, Complexity and a World “Out of Equilibrium”: Outline of a Non-linear approach to Planning. En G. de Roo, J. Hillier y J. van Wezemael (eds.), *Complexity and Planning. Systems, Assemblages and Simulations* (pp. 141-177). Farnham: Ashgate Publishing, Ltd.

De Roo, G., Hillier, J. y Van Wezemael, J. (2012). Complexity and Spatial Planning. Introducing Systems, Assemblages and Simulations. En G. de Roo, J. Hillier y J. van Wezemael (eds.), *Complexity and Planning. Systems, Assemblages and Simulations* (pp. 1-37). Farnham: Ashgate Publishing, Ltd.

Freestone, R. (2000). Learning from Planning's Histories. En Autor (ed.), *Urban Planning in a Changing World* (pp. 1-20). Londres: E & FN Spon.

Friedmann, J. (1987). *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Nueva Jersey: Princeton University Press.

Habermas, J. (1987). *Teoría de la acción comunicativa. Racionalidad de la acción y racionalización social*. Volumen 1. Madrid: Taurus.

Healey, P. (1997). *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. Vancouver: University of British Columbia Press.

Healey, P. (1998). Building Institutional Capacity through Collaborative Approaches to Urban Planning. *Environmental and Planning A*, 30(9), 1531-1546.

Healey, P. (2002). Planning through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory. En S. Campbell y S. Fainstein (eds.), *Planning Theory* (pp. 234-259). Oxford: Blackwell Publishing.

Hillier, J. (2012). Baroque Complexity: If Things were Simple, Word Would Have Gotten Round. En G. de Roo, J. Hillier y J. van Wezemael (eds.), *Complexity and Planning. Systems, Assemblages and Simulations* (pp. 37-75). Farnham: Ashgate Publishing, Ltd.

Innes, J. y Booher, D. (2010). *Planning with Complexity. An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*. Londres, Nueva York: Routledge.

Sager, T. (2013). *Reviving Critical Planning Theory. Dealing with Pressure, Neo-Liberalism, and Responsibility in Communicative Planning*. Londres, Nueva York: Routledge.

Sandercock, L. (1998). *Towards Cosmopolis. Planning for Multicultural Cities*. Londres, Nueva York: Wiley.

Sandercock, L. (2003). *Cosmopolis II. Mongrel Cities in the 21st century*. Londres, Nueva York: Continuum.

Taylor, N. (2001). *Urban Planning Theory since 1945*. Londres: Sage Publications.

UN-Hábitat (2009). *Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements 2009*. Londres: United Nations Human Settlements Program.