

NOTAS SOBRE CIUDAD Y PLANIFICACIÓN

José J. Villamil*

“Los conceptos del diseño de la ciudad frecuentemente se han aplicado en contextos económicos, políticos y personales enteramente diferentes de los que prevalecían cuando se originaron, frecuentemente con resultados inesperados. Por diversas razones, el diseño de la ciudad ha seguido el mismo camino que la tecnología militar, con los generales siempre prestos a pelear la guerra anterior.”

Jonathan Barnett
The Elusive City

El problema

La ciudad contemporánea es un sistema complejo y heterogéneo en donde coexisten múltiples factores que inciden sobre el quehacer cotidiano y conflictos de distinto tipo; por ejemplo, conflictos:

- **entre usos** –como en caso del Viejo San Juan– entre residentes y dueños de bares;
- **entre sectores urbanos**, entre desarrolladores y conservacionistas, entre las comunidades y las autoridades.

Es un organismo que evoluciona en respuesta a múltiples presiones e influencias, que aumenta en su nivel de complejidad no solo por el crecimiento en tamaño, sino por la multiplicidad de funciones que cumple, por las demandas sociales de sus residentes, de sus empresas, del conjunto de organizaciones y entes que la componen.

Sin embargo, lo que ha prevalecido tradicionalmente en la planificación de las ciudades ha sido una visión unidimensional y fragmentada. Además, se ha partido del supuesto de que las soluciones técnicas elaboradas por los urbanistas representan un “bien superior” que trasciende los conflictos, y que gracias a estas técnicas prevalece la armonía y la coincidencia de intereses. La ciudad se ve como un objeto que se “diseña”,

* El autor es Catedrático de la Escuela Graduada de Planificación de la Universidad de Puerto Rico y Presidente de la firma Estudios Técnicos. Fue miembro del Consejo Asesor Económico del Gobernador.

un artefacto, no un organismo que evoluciona, cuya complejidad requiere de unos enfoques de manejo más flexibles, cambiantes, descentralizados e incrementales (T.J. Cartwright, "Planning and Chaos Theory", *Journal of the American Planning Association*, Winter, 1991).

Más aún, la visión de la ciudad se ha segmentado entre los distintos tipos de profesionales que ejercen la planificación urbana. Para algunos, el problema de la ciudad es cuestión de ordenamiento físico y de diseño urbano, para otros, el problema se circunscribe a la programación de infraestructura urbana. Hay unos más que abogan por la rehabilitación de sectores marginales, como si éste fuera el único problema social que aqueja a la ciudad. Curiosamente, la planificación y el manejo del proceso de cambio en la ciudad se llevan a cabo desde las distintas perspectivas con poca o ninguna integración entre ellas.

La planificación como escenografía

Un primer grupo de estudiosos frecuentemente concibe a la ciudad como la escenografía de la vida cotidiana y el rol del planificador o el urbanista como el de escenógrafo que dicta la ubicación de actividades, su diseño, la relación de unos elementos con otros. Ya en varias ocasiones se ha señalado que éste precisamente es el problema del Viejo San Juan y de su restauración a través de las últimas décadas, visión que tiene un parecido a la que caracteriza a un lugar como Seaside, el nuevo icono de los neotradicionalistas (ver, entre otros, George Hemmes, "The Postmodernists are Coming...", *Planning*,

7/1992).

El énfasis en el Viejo San Juan se centró en las estructuras, y el ámbito de preocupación del Instituto de Cultura Puertorriqueña ha sido principalmente las fachadas, los colores y las entradas. Nadie se preocupó por la mezcla de actividades de la ciudad, ni por la dimensión social. ¿Para quién y para qué se ha restaurado el Viejo San Juan? La pregunta aún tiene vigencia.

Curiosamente, esta visión es la que caracteriza mucho de lo que ha hecho notorio al Príncipe Charles en su crítica a la arquitectura y la planificación. Para Charles, la ciudad debería mantener una fisonomía no muy distinta de la Inglaterra del Siglo XVIII. La escala, los materiales y aún la propia arquitectura que propone no se distingue mucho de esa visión del Siglo XVIII.

Algún elemento de esa concepción de la ciudad como paisaje sigue vigente en Estados Unidos con la adopción de los criterios de León Krier y de sus discípulos, por ejemplo, Andrés Duany, quienes enmarcan sus esquemas dentro de un preciosismo que a veces raya en lo ridículo. Krier, por ejemplo, diseña su casa veraniega en la Florida utilizando un motivo griego. La ciudad se convierte en un esquema escenográfico que no incluye diferencias en las necesidades de los distintos grupos sociales, y el análisis socioeconómico se tiene tan solo por un medio de justificar una visión preconcebida de la ciudad. En todo Seaside residen doce familias, el resto de la población son turistas que, como dice Hemmens en el artículo citado, circulan por el poblado como si fuera algo real cuando de lo que se trata es de una caricatura de una comunidad.

Más aún, estos enfoques parten

de un dirigismo que resulta difícil de integrar en una visión democrática. Por eso, no es de sorprender que Jonathan Barnett en, *The Elusive City*, identifique a Leon Krier con Albert Speer ("Albert Speer's architecture has been championed in recent years by Leon Krier, who has been developing a series of projects for city designs that essentially go back to the constituent elements of cities as they were before the automobile and the tall building.").

Los esquemas que ha popularizado Andrés Duany (inclusive en la prensa popular, por ejemplo en el artículo "Oldfangled New Towns", *Time*, 20 de mayo de 1991), se remontan a los trabajos de Ebenezer Howard y otros de los propulsores de las ciudades jardín en las primeras cuatro décadas del siglo. De hecho, y como señala Barnett, Seaside, posiblemente el más famoso de los desarrollos de Duany, tiene una organización espacial no muy distinta a la de varios proyectos de las décadas del 20 y del 30.

Estos desarrollos son lugares atractivos para residir y proveen una fórmula aceptable para organizar una nueva comunidad. El problema surge de que incorporan un conjunto de condiciones y supuestos que no son fácilmente transferibles:

- Se trata de una **nueva** comunidad, usualmente **pequeña**, socialmente **homogénea**, de **alto costo** y físicamente **aislada** de otros núcleos, con **accesos controlados** y **mecanismos de manejo impuestos** por los desarrolladores. Las personas que trabajan en Seaside no residen allí.
- Las personas que adquieren propiedades en estos conjun-

tos lo hacen bajo unas reglas pre-establecidas. El consenso se asegura al llevar a cabo la transacción de compra-venta.

La ciudad como artefacto

Una segunda visión es mecanicista, concibiendo a la ciudad como un artefacto mecánico cuyos problemas se resuelven con soluciones que se relacionan al manejo del tránsito, al diseño de esquemas rígidos de ocupación del terreno – frecuentemente sin prestar atención al comportamiento del mercado de la tierra– y a otros mecanismos de este tipo.

El lenguaje de este enfoque es el lenguaje de estacionamientos, flujos de tránsito, alcantarillados, líneas eléctricas, el tejido urbano, mapas de zonificación y planos reguladores. Es un enfoque usualmente simplista, que sin evidencia alguna asigna una dimensión normativa a los instrumentos de ordenamiento y definición de sistemas de infraestructura y usos de la tierra.

Lo difícil de esta visión ha quedado reflejado en las experiencias de muchas ciudades que recientemente han sustentado "milagros" en su redesarrollo: Boston, Baltimore, Nueva York y Philadelphia, entre muchas otras. En estos casos, la rehabilitación física de un segmento de la ciudad ha hecho muy poco por evitar el deterioro de otros sectores que, en términos de población, son más significativos. Battery Park en Nueva York será un lugar extraordinario, pero el Bronx, Harlem y otros sectores siguen un proceso de deterioro acelerado. Inevitablemente, a menos que se construyan murallas separando los sectores urbanos, ese deterioro será

determinante en el futuro de la ciudad.

La ciudad como sistema social

Es menester comenzar a tratar a la ciudad como un sistema complejo de muchas dimensiones e intereses interrelacionados, y en que los conflictos son inevitables y hasta deseables. Esta concepción de la ciudad se hace particularmente vigente cuando tenemos ante nosotros una escasez de recursos fiscales que se hace crítica y una economía que crece a un ritmo muy lento, agudizando así el conflicto entre las necesidades de los diversos sectores. Esta visión requiere que el enfoque de planificación de las ciudades se aparte de las visiones segmentadas que hemos descrito muy someramente y se comience a elaborar un esquema integrador de planificación de la ciudad como sistema, tanto de enfoques como de los diversos sectores sociales y económicos.

La planificación ya no puede hacerse como tradicionalmente se ha hecho, tampoco se puede gobernar a las ciudades con los esquemas tradicionales, en que los instrumentos utilizados se desarrollan y se aplican independientemente de la realidad económica y social. Sin embargo, entender con precisión ese contexto es cada vez más necesario para definir las formas apropiadas de intervención en la realidad que se quiere transformar. No hacerlo lleva al fracaso, como reflejan las experiencias mencionadas y muchas otras.

Una visión alternativa

"Si usted dibuja un plan de una ciudad, si toma decisiones

sobre la zonificación... está decidiendo como vivirá la gente en esa ciudad por los próximos cincuenta años."

– **Leon Krier**

"¿Lo haría sin la participación de las personas?"

– **Kevin Roche**

"Sí, absolutamente, porque el arquitecto está supuesto a ser la mente que planifica y comprende todas las partes de la ciudad."

– **Leon Krier**

The Charlottesville Tapes,
Rizzoli, New York, 1985.

Ese intercambio entre Krier y Roche, dos distinguidos arquitectos, refleja la preocupación central de este artículo. Por supuesto que el diseño urbano, la ordenación física, la estética y los conceptos arquitectónicos son importantes. Sin embargo, eso no es lo único, ni siquiera lo más importante en el desarrollo de la ciudad. Sí pueden serlo en algunos sectores o en algunas coyunturas, pero no siempre y, como todo parece indicar, ni siquiera en la mayoría de los casos.

La ciudad es un organismo complejo, dinámico y en el que se entrelazan muchas influencias, muchas dimensiones del quehacer social. Ninguna disciplina puede reclamar para sí el monopolio de estudiarla. Ahí radica precisamente el problema, pues los esquemas de planificación replican esta condición y no se dirigen a la ciudad como un ente heterogéneo, sino que pretenden la implantación de esquemas uniformes de ordenamiento físico, como si esa dimensión fuera la principal e inclusive la única. Es equivocado adoptar un esquema

desarrollado para otros contextos y en otras situaciones e implantarlo sin considerar la particularidad del sistema que queremos afectar. Por eso, es importante que se parta de un entendimiento cabal de ese sistema urbano y desde éste desarrollar los enfoques que se consideren adecuados. Hay que invertir el orden de las cosas: primero entender la ciudad y sus necesidades, luego desarrollar los esquemas adecuados de planificación, manejo y control. De ahí la importancia de contar con una teoría de la ciudad, sin la cual es imposible desarrollar los mecanismos de intervención y manejo apropiados.

La fragmentación de la ciudad y el conflicto de intereses de los distintos grupos sociales y económicos impone la necesidad de concebir el proceso de planificar las ciudades como uno de **negociación** en vez de uno de **diseño**. La negociación implica flexibilidad y la capacidad de integrar distintas visiones y requerimientos (ver, por ejemplo, los trabajos de Forester, Lynch, Faludi, Clavel y otros y, particularmente, el Volumen 6, de 1990 de la Revista *Center: A Journal for Architecture in America*, en donde se incluyen varios artículos sobre planificación y diseño. Este volumen está dedicado al tema *Architecture vs. Planning: Collision and Collaboration in the Design of American Cities*). El diseño conlleva un enfoque determinista en el cual no existe la incertidumbre, la multiplicidad de intereses y en donde el resultado está predeterminado (por ejemplo, la cita de Krier en este artículo). En una sociedad más sencilla o una organizada en forma jerárquica, digamos, el París del siglo XIX o una comunidad privada, pequeña y homogénea, como Seaside, en Florida

este enfoque podría funcionar. No así en San Juan, Nueva York, o en el París de fines de este siglo.

Mobilización y asignación de recursos

Una situación de escasez, en que los recursos del Estado son limitados, requiere que el esfuerzo de planificación movilice los recursos existentes en las comunidades y en el sector empresarial valiéndose para ello de los distintos mecanismos disponibles: desde la organización de comunidades y la descentralización de funciones del gobierno, hasta incentivos contributivos y nuevas formas de colaboración entre el sector público y el privado.

El mismo proceso de reglamentación de usos de terrenos puede concebirse como parte del instrumento para lograr una movilización efectiva de los recursos necesarios para rehabilitar o transformar una ciudad. La planificación en estos casos debe entenderse como la movilización y no la asignación de recursos; de estímulo al desarrollo y no de control.

Lo estructural y lo cosmético

Es obvio –y así lo atestigua la experiencia de varias ciudades– que el problema estructural de las ciudades tiene raíces económicas y sociales, y que la cosmetología urbana es capaz de resolver algunos de estos problemas únicamente en algunos sectores y por un plazo de tiempo relativamente limitado, hasta que las fuerzas que definen la ciudad como sistema se impongan nuevamente. Los ejemplos citados de ciudades en Estados Unidos así lo demuestran.

Aunque fuera deseable tratar de resolver la problemática de la ciudad con estas medidas (paisajismo, preservación de fachadas, siembra de árboles), ello no sería posible en muchos casos, sobre todo cuando el problema es uno de rehabilitación económica y social. La percepción de que el bien colectivo se satisface con el reordenamiento físico de la ciudad es reflejo de un elitismo que no tiene cabida en una sociedad democrática. Los beneficiarios del diseño de Haussman en París han sido las generaciones posteriores. No es nada claro que la razón beneficio/costo social, tomando en consideración que el costo recayó sobre los entonces residentes de París, sea positiva.

Los límites del Estado

El Estado en un sistema complejo pierde capacidad de control si continúa utilizando los esquemas de manejo desarrollados para una realidad ya trascendida. En las ciudades se ha hecho evidente que las entidades reglamentadoras han perdido la capacidad de imponer sus reglamentos y evitar que sean violados. La realidad ha dejado atrás, tanto a los reglamentos como a la misma forma de planificar mediante la aplicación de éstos. Un nuevo contexto requería otros mecanismos y no surgieron. La aplicación de reglamentos y fórmulas rígidas se hizo irrelevante y las ciudades continuaron deteriorándose.

Es por esa razón –sobre todo en contextos en donde el problema no es de control sino de estímulo al desarrollo– que los esquemas de planificación deben enfatizar en los mecanismos de incentivo y de movilización, y no en la búsqueda de una estética urbana que pueda

resultar efímera y contraproducente. Lo único que garantiza el éxito de un plan en un contexto en que el poder es compartido, es que exista un amplio consenso de los afectados. De ese consenso surge el compromiso con el plan.

La estrategia de planificación para la ciudad debe ser que los organismos del Estado impongan restricciones únicamente sobre aquellos asuntos que son absolutamente inaceptables, que protejan elementos del tejido urbano que se consideran imprescindibles y que establezcan reglas de juego flexibles para el desarrollo de la ciudad. El esfuerzo por imponer una estética particular o una visión de la ciudad está abocado al fracaso, particularmente en áreas ya construidas, en áreas en que el problema es de rehabilitación económica y social, y en aquellas situaciones en que la capacidad del Estado para controlar el desarrollo de la ciudad es limitada.

La ciudad no es ni para los pobres ni para los ricos; es para todos, y la garantía de que la ciudad será un lugar agradable para vivir es dar con las fórmulas para que coexistan los distintos sectores que la integran. De ahí la necesidad de preservar vecindarios y usos en sectores urbanos aún cuando las pautas del mercado de la tierra sugieran usos alternos. En la ciudad moderna y compleja, la única garantía de éxito radica en el compromiso de los diversos sectores de trabajar conjuntamente, a base de unos consensos amplios, para mejorarla.

Es indispensable dejar establecido que el problema de las ciudades no es, en la mayoría de los casos, un problema de diseño urbano. Por lo tanto, es necesario concebir su

planificación en los términos descritos, y no como si se tratara del diseño de una estructura, excepto que a una escala mayor.

Información y planificación

La información es poder y el que la maneje efectivamente tiene la posibilidad de influir en forma determinante sobre los procesos de cambio. La manera estrecha de entender esto es que el poder emana de guardarse la información. La realidad es todo lo contrario.

La planificación debe concebirse como el proceso de manejo de información hacia unas metas definidas y, si logra entender la relación entre información y toma de decisiones, puede ser un factor determinante en los procesos de cambio. Proponemos que los procesos de planificación de la ciudad deben concebirse de forma diferente a como tradicionalmente se ha hecho.

Ya hemos tratado el tema de la ciudad y su planificación; se mencionaron algunos principios que deben regir la planificación de las ciudades. Entre ellos, la necesidad de concebir la ciudad como un sistema complejo que requiere enfoques integrados, la deseabilidad de sustituir el paradigma de diseño por el de negociación y, sobre todo, la urgencia de que los enfoques sean integradores de las distintas dimensiones y actores presentes en la ciudad.

Todo lo anterior tiene implicaciones para la forma como organizamos la planificación y para las funciones que los planificadores ejercemos en el proceso de manejo de la ciudad.

El ejercicio de la planificación

La planificación debe concebirse, en primer lugar, como un ejercicio de toma de decisiones en un ambiente en que no existe el monopolio técnico ni de poder. Por el contrario, las agencias planificadoras se encuentran en una lucha continua y cada vez mas encarnecida por mantener un poco del poder que la teoría le asignó allá por los años cincuenta. La visión un tanto heroica de Tugwell sobre los planificadores ha dado paso a una en que los planificadores estamos luchando en una pelea de retaguardia ante los avances de diversos grupos que pretenden influir en la toma de decisiones y las políticas públicas.

Por eso, la planificación debe verse como la fuente del manejo y análisis de información, no sólo histórica sino también prospectiva, no sólo local sino del contexto externo en conjunto. Por supuesto, información no es sinónimo de estadísticas, conlleva su análisis y su ubicación en un marco de pertinencia, conlleva el desarrollo de escenarios alternos en función del logro de metas definidas.

La planificación debe ser concebida como una operación a muchos niveles, cada uno con sus funciones específicas y particulares que actúen en forma concertada entre sí. Por supuesto, esto conlleva cambios importantes en la forma como se organizan los organismos centrales de planificación, que hasta el momento han ejercido las funciones de planificación a todos los niveles, y sugiere la necesidad de fortalecer los organismos de planificación a nivel de ciudad, municipio y comunidad.

Así, por ejemplo, los consejos de

vecinos en comunidades establecidas deben ser las entidades responsables por definir el futuro de esa unidad, dentro de parámetros establecidos que protejan el entorno. A la vez, la ciudad o municipio debe ser responsable de su planificación, nuevamente dentro de los parámetros que definen su entorno y una entidad central de planificación debe ser responsable por la definición del marco general que integre las acciones a nivel inferior.

Esta descentralización de los procesos de planificación no es obviamente aplicable a todos sus ámbitos. Por ejemplo, en todo aquello en que estén en juego las relaciones del sistema en conjunto con el entorno —por ejemplo, en cuanto a las relaciones económicas del país con otros países— la planificación debe mantenerse centralizada. Por supuesto, esto no implica que no existan mecanismos de integración al proceso de toma de decisiones centralizado.

Las modificaciones a la planificación

Estamos ante una coyuntura en que los sistemas y las formas de pensar sobre planificación tienen que modificarse si queremos tener mayor efectividad en el futuro. Esto no implica que lo hecho hasta el momento haya sido una equivocación o que los responsables de la Leyes de Planificación de 1942 y de 1975 hayan estado equivocados. Lo que quiere decir es que las condiciones han cambiado y que es necesario ajustarse a ellas.

Así pues, es pertinente examinar los ejemplos exitosos de planificación, tanto de ciudades como de sistemas sociales. En el caso de Puerto Rico, la Junta de Planificación se

creó en un contexto en que podríamos decir que el país era un sistema fragmentado, tanto en lo económico como en lo social y físico. Hoy esa situación ha cambiado dramáticamente, y es tal vez más correcto pensar en Puerto Rico como si fuera más una ciudad (Elías Gutiérrez le llamó "ghetto" en un trabajo importantísimo de hace unos años) que como un país en el sentido tradicional. La razón para ello es que las distancias se han acortado, la densidad poblacional ha aumentado y el separar entidades municipales unas de otras se ha hecho poco deseable. (¿Dónde empieza Carolina y termina San Juan? ¿Dónde empieza Guaynabo y termina Cataño?) Por eso debemos comenzar a pensar en la Isla como una entidad urbana, y lo que tradicionalmente hemos considerado terrenos agrícolas deben pasar a ser reservas para el desarrollo urbano futuro. Mantener la agricultura tradicional se convierte más en un símbolo que en una opción real.

Dado todo lo anterior, se sigue que el organismo central de planificación debe desempeñar un papel importante en la definición de la estructura urbana de Puerto Rico como un todo, pero dentro de esos parámetros amplios, las unidades vecinales o municipales deben asumir una mayor importancia e ingerencia en los procesos de planificación.

Una respuesta

La Junta de Planificación aprobó en marzo de 1989 la Resolución JP-249 que representa una de las innovaciones más importantes que se han implantado en la planificación en las últimas décadas, y no sólo en Puerto Rico. Esta Resolución

permite delegar el proceso de planificar un sector, área urbana o región a entidades privadas u otras entidades públicas.

Descripción del proceso

Para llevar a cabo un proceso de planificación bajo la Resolución JP-249, la Junta de Planificación estableció un procedimiento mediante el cual un desarrollador, un grupo de desarrolladores, un municipio, una comunidad o una combinación de ellos presenta a la Junta su propuesta para desarrollar un plan para un sector en particular. La Junta, mediante la Resolución, ha establecido unas fases secuenciales y las aprueba de esa forma, de modo que la entidad responsable no procede a una nueva fase sin haber aprobado la fase anterior. Al finalizar el proceso, la Junta adopta el plan sometido que asume carácter de plano regulador.

Hay varios proyectos que se están llevando a cabo bajo la JP-249. El primero es uno en la región de Dorado-Vega Alta por un grupo llamado ADESA, Inc., compuesto por desarrolladores que se han unido para este propósito. Este proyecto abarca un área relativamente extensa y requiere la consideración de múltiples dimensiones, desde el uso de terrenos hasta la adecuación de la infraestructura y las recomendaciones al respecto. Hay otros proyectos que se están desarrollando bajo la Resolución, pero el mencionado, además de ser el primero, es posiblemente el más complejo.

Las ventajas de la JP-249 son, entre otras, que permite ganar tiempo a la vez que se desarrollan grandes sectores territoriales de la Isla en forma ordenada. Por otro lado, le economiza recursos a la

Junta que se convierte en supervisora del proceso de planificación y no la entidad que lleva a cabo los trabajos. Su función primordial se convierte en la de definir con precisión el marco general dentro de los cuales se preparan los planes por entidades descentralizadas, bien sean públicas o privadas.

Un nuevo estilo de planificación

Es un proceso innovador y hasta revolucionario. En cierto sentido podría hablarse de la privatización de la planificación, pero es mucho más, pues puede convertirse en el instrumento para permitir una verdadera descentralización del proceso de planificación. Por ejemplo, los municipios, podrán fortalecer su intervención en el proceso mediante la utilización de la JP-249. Las comunidades igualmente podrían tener una participación más activa en el proceso de planificación.

Para la Junta significa cambiar la visión tradicional de la planificación, que es tecnocrática y dirigista, a una que es descentralizada y mucho más democrática. Por supuesto, debe conllevar un cambio importante en la forma como la Junta y su personal conciben su función. La aprobación de la JP-249 es tan revolucionaria que requiere un verdadero cambio en las actitudes y en las estructuras decisionales.

Este proceso que ha comenzado hace poco más de tres años todavía tiene que refinarse en varios aspectos. Uno es en la determinación de para qué se utiliza. Es obvio que no puede utilizarse para justificar cualquier cambio en zonificación, ni tampoco para acomodar usos claramente incompatibles, pero sí puede utilizarse para preparar planes

de desarrollo para municipios, sectores urbanos, áreas sin desarrollar que van a sentir una presión de desarrollo fuerte y la preparación de planes de control de crecimiento en sectores en donde ya existe esa presión. Por otro lado, el ejercicio de planificación bajo la JP-249 no puede concebirse como uno de planificación física o de ordenamiento del uso de terrenos únicamente. Hacerlo sería desperdiciar una oportunidad y enmarcarlo dentro de una visión limitada de la planificación.

La transformación necesaria

Una dimensión importante es que hasta ahora la Junta de Planificación ha recibido propuestas para llevar a cabo procesos de planificación bajo la JP-249, pero nada impide que la propia Junta se tome la iniciativa de establecer entidades para preparar planes. Por ejemplo, en un sector que incluya varios municipios, la Junta podría tomarse la iniciativa para que éstos se integren en una entidad planificadora para llevar a cabo un proceso de planificación cuyo objetivo final podría ser, por ejemplo, el desarrollo de la región.

No cabe duda que la planificación tiene que transformarse. El mundo se ha hecho demasiado complejo para que una entidad centralizada determine el rumbo de las cosas a todos los niveles y en todos los rincones del país. Además, la escasez de recursos obliga a la adopción de otros modelos, más descentralizados, más orientados a movilizar recursos que a asignarlos, y mucho más integradores de la comunidad en general.

La Junta de Planificación, al adoptar la Resolución JP-249, ha tomado un paso importante para

lograr esta transformación tan necesaria y así comenzar el proceso de transformarse a sí misma. Después de todo, como dijo Alfred Chandler, el pionero en los estudios sobre estrategias empresariales, la estructura sigue a la estrategia, es decir, que un cambio en estrategia, como lo es la Resolución JP-249, conlleva necesariamente un cambio en las estructuras.

Conclusiones

De los párrafos anteriores se desprende que la planificación debe concebirse de manera distinta a como se ha hecho tradicionalmente. En el caso de Puerto Rico el análisis sobre el asunto ha estado imbuido de un contenido místico que no permite concretizar sobre el mismo.

Un primer aspecto es la confusión de la planificación con la Junta de Planificación. Si bien esto era correcto hace cuarenta años, ciertamente no lo es hoy. El proceso de planificación ocurre a muchos niveles y lo lleva a cabo una diversidad de actores, tanto del sector público como del privado.

Lo segundo es la idea aún prevaleciente de que la incorporación de variables de distinta naturaleza exige que una entidad controle su producción o manejo. Esto surge del énfasis que por años prevaleció en torno a la integralidad de la planificación hecha en Puerto Rico. Esta integralidad se concebía en términos del control por una agencia de todos los elementos que integran el proceso de planificación. El control era operacional y no conceptual, la integralidad se concebía como un proceso de sumar actividades y no de crear nuevas formas de entender los fenómenos cada vez más

complejos de nuestra sociedad.

De ahí que no sorprenda el que en su aplicación, la planificación ha sido el resultado de la implantación de unos reglamentos y no lo contrario, que los reglamentos surgen de un modelo de planificación. En lo que respecta a la ciudad, todavía prevalece la idea de que la ciudad se puede diseñar y que los elementos físicos son determinantes. La evidencia es otra. La ciudad no es un ente estático. Debe concebirse como un organismo que evoluciona, que está sujeto a presiones económicas, a los cambios en la tecnología, a cambios en los procesos sociales. Por eso nuestra aseveración de que la lógica del diseño no es la más apropiada. Nos parece particularmente apropiada la cita de Jonathan Barnett con la que cierra su libro *The Elusive City*:

“Los intentos de reformular la ciudad siguiendo un patrón estático fracasaron aún durante el Renacimiento, debido a que los cambios económicos y sociales eran demasiado rápidos para ser contenidos. Cuanto más difícil sería lograrlo en la actualidad. Lo que se requiere

hoy no es un concepto nuevo y abarcador de diseño de la ciudad, sino nuevas maneras de integrar el diseño de la ciudad con el proceso de cambio económico y social. Solamente entonces es que el diseño de nuestras ciudades podrá alcanzar la promesa que sugieren algunos vecindarios especiales y los mejores edificios individuales.”

Nota: Este artículo se escribió antes de ser aprobada la Ley de Municipios Autónomos en agosto de 1991. La aprobación de esta Ley cambia varios de los temas tratados, particularmente en cuanto a la utilidad de la JP-249 que, en gran medida, ha sido suplantada por el proceso de planificación que se incorpora en la Ley. Sin embargo, no hay porque variar los señalamientos hechos, pues la Ley incorpora una visión de la planificación y de la problemática urbana limitada que se ciñe mayormente al aspecto físico. La aprobación de la Ley de Municipios Autónomos hace aun más urgente un re-examen de la Ley de Planificación.

