

# SINAMOS



**Serie Planificación**

**Nº 3**

## PLANIFICACION PARA LOS PLANIFICADORES O PARA EL CAMBIO SOCIAL



Enrique Browne C. / Guillermo Guisse

S  
097

UNMSM-CENDOC





## PRESENTACION

Browne y Geisse, los autores de este documento, tratan de explicar el divorcio entre la planificación y la acción en América Latina, apuntando como causal fundamental el propio desempeño profesional de los planificadores en esta región.

Se señala que para el desarrollo de su acción, los especia-  
listas en planificación latinoamericanos, tratan de justifi-  
car el que sus planes queden en el nivel de diagnósticos y  
proyectos con el planteamiento de condiciones o pre-requisi-  
tos como los siguientes :

- \* Necesidad de los cambios estructurales como " condi  
ción previa" y no como objeto de acción.
- \* Aplicación a nuestro medio social, por afán modernis-  
ta, de modelos ideológicos o estereotipos importa-  
dos que poco tienen que ver con nuestra realidad .
- \* El supuesto "derecho" para coordinar la división  
social del trabajo. Los planificadores reparten en  
forma técnicamente documentada tareas a numerosas per-  
sonas, grupos o instituciones para la obtención de  
objetivos planteados en los planes de desarrollo urba-  
no o regional.



Esta actitud de los planificadores es generada por varios motivos, se señalan :

- a) La existencia de conflictos en los más diversos niveles y frente a ellos su indiferencia ante la ausencia de decisiones contrarias a los intereses dominantes .
- b) Carencia de una legitimación externa de la actuación profesional, pues en ninguna de las etapas de la práctica planificadora se considera a los sectores populares .
- c) El uso tradicional y mecanicista del tiempo en la confección de planes, en los que pesa mucho la situación estructural que se pretende modificar.
- d) Educación inclinada a la especialización neutral, a la inmunidad tecnocrática y a la linealidad determinista.

La Planificación Recurrente es la propuesta que Browne y Geisse exponen como medio de superar esta realidad alienada de los planificadores en Latinoamérica. Ella consiste, como se trasluce a lo largo del trabajo, en la salida del ámbito técnico, para ir hacia la práctica social, apelando a otras instancias de modo que se asegure la traducción de los planes en acciones de cambio.



## I INTRODUCCION

Este ensayo constituye una visión autocrítica de la actuación que han cumplido los planificadores urbano-regionales en América Latina, como asimismo de la educación que en esta área del conocimiento ha predominado en la región. 1/ . A la luz del análisis se plantea una nueva concepción en dichas materias. La autocrítica que obviamente nos incluye, se refiere a actitudes generalizadas, liberando desde ya excepciones personales y particularidades nacionales que podrían explicar en medida las observaciones aquí formuladas. 2/

Durante la década del sesenta, una considerable cantidad de recursos provenientes de fuentes nacionales e internacionales fue movilizada a fin de responder a los requerimientos de un proceso de urbanización acelerado que afectó a la gran mayoría de nuestros países. La planificación urbano-regional fue incorporada con creciente insistencia en la región, con la consiguiente multiplicación de profesionales, instituciones y literatura sobre el tema. El objeto de ese esfuerzo, supuestamente, fue el de corregir contradicciones e injusticias acumuladas en nuestros contextos nacionales, entre cuyas manifestaciones ecológicas están las enormes desigualdades interregionales, la marginalidad urbana, los problemas de vivienda y de servicios en los sectores populares, la congestión en los centros metropolitanos y otros.

---

1/ Cuando utilizamos las palabras "planificación" o "planificadores" en forma sintética, debe entenderse que ambas se refieren a la temática urbano-regional en América Latina.

2/ No dejamos constancia de las excepciones personales, que de hecho existen, para evitar el riesgo de omisiones y entrar en discusiones que escapan a los fines de este trabajo.



A lo largo de la década y después de sucesivos fracasos en intentos puntuales de solución, se fue formando conciencia de que problemas como los mencionados sólo tienen solución cabal en el plano superior de los cambios en las estructuras sociales y económicas vigentes. Consecuentemente, la práctica científica de la planificación se enriqueció con aportes - de las ciencias sociales, intentándose explicitar en los diag nósticos las relaciones de causalidad entre cambio social y cambio espacial. La confrontación de ambos planos puso en mayor evidencia desajustes estructurales, induciendo a la adop ción de objetivos radicales de cambio para el desarrollo urba no y regional. Sin embargo, a medida que el léxico de la planificación se radicalizaba, constituyendo casi un lugar común de diagnósticos, planes, cursos y seminarios, la brecha entre los objetivos de desarrollo enunciados y el desenvolvi miento real de nuestros contextos aumentaba en vez de dismi nuir. Al final de la década, la imagen que emana de la planificación no ha sido muy halagadora en cuanto a sus efectos: las decisiones tomadas y las acciones emprendidas, en general, no fueron producto de nuestra labor. En pocas palabras, la planificación vivió divorciada de la acción.

Para explicar este fenómeno ha sido usual poner el acento en causas externas a los planificadores 1/: la falta efectiva de voluntad de cambio por parte de los Gobiernos 2/ desintelligen

---

1/ Una excepción a esta tendencia, es el fenómeno descriptivo sobre planificación económica, de Ricardo Cibotti y Oscar Bonde ci, un enfoque crítico de la planificación en América Latina. ILPES, documento mimeografiado, 1969.

2/ Entre otros aspectos, este punto aparece especialmente trata do por Marco Kaplán, en su artículo Aspecto Políticos de la Planificación en América Latina, Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación, Vol. IV, Setiembre 1970 , N° 15.



cia con políticos y administradores, inestabilidad de los me  
 dios político - institucionales, falta de apoyo de los gru-  
 pos sociales comprometidos, escasez en los recursos asignados  
 a la planificación y varios más. En esta dirección se ha ha  
 blado bastante, y en algunos casos los argumentos son sól  
 dos, quedando, no obstante, débilmente tratado un aspecto, a  
 nuestro juicio, crucial para explicar el divorcio entre plani  
 ficación y acción : se trata del propio desempeño profesio -  
 nal. Postulamos que los planificadores hemos autolimitado ,  
 consciente o inconscientemente, nuestra actuación a la mera  
 confección técnica de diagnósticos y planes, evitando volunta-  
 riamente la acción de cambio, con lo cual hemos sido cómpli -  
 ces del mismo subdesarrollo dependiente que decimos atacar. He-  
 mos estado en una contradictoria y enajenante situación tec  
 nocrática. Usamos un lenguaje de cambio de alta resonancia -  
 en la confraternidad científica nacional e internacional, im  
 portándonos poco que nuestro verbalismo se tradujera en ac  
 ciones concretas de transformación social.

Existen síntomas que demuestran que nos interesa desligarnos  
 de la acción. Más allá hay causas que provocan y permiten -  
 nuestra contradictoria situación. A su esclarecimiento se  
 abocan estas páginas, como también a plantear una alternativa  
 que permita y exija traducir nuestros planes en prácticas de  
 cambio deliberado. En síntesis, que posibilite y obligue a  
 pasar de la enajenación a la acción.

## II SINTOMAS : EXCUSAS PARA EVITAR LA ACCION

La planificación como práctica profesional ha tenido tenden-  
 cia a una autovaloración exagerada, a juzgar por las condi-  
 ciones que los planificadores ponen explícita o implícitamen-



te para que su labor se traduzca en hechos. Lo contrario de lo que sería una posición al servicio de quienes se dice favorecer : el pueblo . Se ha reclamado en las recomendaciones - técnicas condiciones que nuestros países no pueden satisfacer con la inmediatez que requerimos. De este modo, la falta de respuesta a nuestras condiciones se convierte en la excusa más frecuentemente utilizada para justificar la inoperancia - inherente a nuestros planes. Tres de estas condiciones saltan a la vista.

1. Los cambios estructurales como " condición previa " y - no como objeto de acción

Adelantamos en la introducción que los desajustes de orden ecológico - espacial de nuestros países son la manifestación o tienen su origen causal en las contradicciones e injusticias propias a sociedades neocapitalistas y dependientes. A modo de ejemplo, tomenos los desequilibrios regionales existentes en Chile que se cristalizan en la enorme concentración de población y de actividades económicas en el área metropolitana de Santiago. Ahí se concentra alrededor del 37% de la población y del 58% del producto industrial del país. Esta concentración y los problemas que provoca no son hechos casuales, sino que han respondido principalmente a los intereses económicos de reducidos sectores sociales que, gracias al sistema imperante, logran apropiarse de los excedentes originados por la concentración espacial en desmedro de las regiones periféricas. Todo esto ha estado estrechamente vinculado con las relaciones de dependencia económica y tecnológica del país respecto a países centrales. A su vez, las relaciones de dependencia han



influido en la estructura del producto industrial, el que se ha orientado con preferencia a la producción de bienes de consumo que se estimula en las grandes áreas metropolitanas. 1/ Este y otros fenómenos - revisten cierta similitud en otros países latinoamericanos y el esclarecimiento y denuncia de sus orígenes es tarea de decisiva importancia. Ingenuo sería, entonces, propender a la descentralización regional sin propiciar al mismo tiempo cambios en los sistemas económicos y políticos respectivos.

Sin embargo, los cambios estructurales pueden requerir, en variable medida, de un período considerable de tiempo en iniciarse y, luego, consolidarse. Mientras tanto, los planificadores no podemos dedicarnos a esperar que dichos cambios ocurran como condición previa para actuar en vez de adoptarlo como objeto de acción. Esto no nos ha impedido realizar planes - como mera formalidad, sin efectos de cambio.

Existen en el campo urbano regional muchas áreas críticas que pueden ser explotadas para inducir desde ahí cambios en las estructuras globales. Si no se cuenta con el apoyo oficial de los Gobiernos Nacionales, casi siempre es posible encontrarlo en las bases populares alienadas en sindicatos, juntas de vecinos, consejos regionales y otras organizaciones formales o informales que presionan por el cambio .

---

1/ Al respecto ver Guillermo G., Descentralización a partir de la actual concentración en Chile, en Chile : en búsqueda de un nuevo socialismo, A. Foxley, Editor, Imprenta - U.C., 1971.



En dicho caso, las formas de actuación profesional se rían obviamente diferentes a las tradicionales. No podemos justificarnos diciendo que es necesario que todo se modifique antes de que podamos hacer algo concreto. Esto es más bien una excusa para no comprometernos con la acción y dejar que todo siga igual.

2. El modernismo, otra condición de los planificadores

Numerosos proyectos de investigación y planes ilustran claramente la existencia de estereotipos importados que tratamos de aplicar a nuestro medio social. Culturalmente dependientes, tenemos una innata propensión por aplicar métodos y modelos cuya validez muchas veces no ha sido ni siquiera comprobada en los países centrales de origen, pero que son la última moda en cuanto a avance científico en el campo. 1/ Subyacente a su posición científica, la gran mayoría de estos modelos encierra un contenido ideológico poco relevante para explicar la realidad social de la vida urbana en Latinoamérica. Por otra parte, no existen en nuestros países todos los recursos necesarios de información estadística, personal y equipos especializados para adaptarlos y utilizarlos eficazmente. 2/ Así, -

---

1/ Sin negar sus méritos, sirva como ilustración la proclividad por tratar de aplicar indiscriminadamente los modelos de análisis urbano de I.S.Lowry, A. model of Metropolis, Santa Mónica, Rand Corporation, 1964, y de J.W. Forrester, Urban Dynamics, MIT Press, Cambridge, Mass. 1968.

2/ Para un enfoque crítico del problema de la adaptación de métodos de análisis, ver R. Gakenheimer, Análisis para la Planificación Metropolitana en América Latina: La Adaptación de Métodos, EURE, Vol. I. N° 2, Junio, 1971.



los intentos de aplicación han quedado frecuentemente a medio camino, con todo el derroche de recursos y de tiempo consecuente.

En la elaboración de planes, el afán modernista es más obvio. Usamos estándares importados, preocupándonos poco de cómo se adecúan a nuestras condiciones y posibilidades. Ejemplo de esto son "nuevas ciudades" y "polos de desarrollo" propugnados en numerosos planes regionales. A nivel metropolitano, sistemas de transporte subterráneo, vías elevadas y tantas otras soluciones, "contemporáneas". En pequeñas ciudades de 25,000 habitantes se han propuesto drásticas separaciones de vehículos y peatones y especializaciones de uso del suelo, que nada tienen que ver con los requerimientos y posibilidades de los habitantes de dichos centros. Detrás de este modernismo, está el deseo de estampar espectaculares opciones de cambio a través de expresiones espaciales de sociedades "desarrolladas" del mundo occidental hacia las cuales supuestamente deberían tender los países latinoamericanos. Al ver la frecuencia con que los planificadores caemos en esta especie de determinismo modernizante, contradictorio con nuestros propios objetivos de cambios estructurales, y en la repetición de estereotipos de escasa aplicabilidad en nuestro medio social, cabe preguntarse: ¿no buscamos con esto prestigio profesional y, de paso, otra excusa más para afirmar que se nos impide llevar adelante las transformaciones sociales que propugnamos?



3. El supuesto "derecho" para coordinar la división social del trabajo

Es frecuente ver cómo los planes de desarrollo urbano o regional demandan la coordinación de numerosas personas, grupos o instituciones para la obtención de los objetivos planteados. Los planificadores repartimos en forma técnicamente documentada las tareas que corresponden a cada uno de ellos, así como los nexos que se deben establecer para que se realicen nuestras proposiciones. Suponemos que nuestros planes servirán de base cohesionadora de todos los agentes comprometidos en las decisiones y acciones. Nosotros planificamos en el entendido de que otros deben aceptar nuestras recomendaciones y coordinarse para llevarlas a cabo. Pero como nadie nos ha investido del derecho de coordinar la división social del trabajo, lo más frecuente es que tampoco nos hagan caso. Como profesionales somos funcionalmente marginales dentro de los grupos dominantes. Por lo demás, la predisposición al consenso que suponemos se contradice en forma evidente con la realidad. El sistema institucional de decisiones está formado por entidades con poderes, objetivos y prioridades particulares que convergen en la competencia por escasos recursos presupuestarios, técnicos y de información. Y coordinación significa transferencia de recursos y poderes entre distintas entidades que, en la práctica, no se sienten inclinados a aceptar. Los Estados nacionales, en general, no han llevado adelante proyectos únicos que fueran capaces de determinar estrategias compatibles e interrelacionadas en sus diferentes reparticiones admi-



nistrativas. Ellos han estado controlados, en mayor o menor medida, por los grupos que detentan el poder económico. No obstante, se producen ahí luchas intestinas. Por otro lado, no pueden ignorar totalmente las demandas de desfavorecidos grupos mayoritarios que compiten presionando por la solución de sus problemas desde frentes sectoriales o regionales. Difícilmente, entonces, esta multiplicidad de clases, grupos y entidades se van a armonizar porque existe un plan que los incluye. Pero los planificadores nos olvidamos de esto y con frecuencia declaramos que si los planes no se realizan es por culpa de otros, quienes disponiendo de ellos para coordinar y llevar adelante acciones de desarrollo, no lo hacen. En cambio, no se nos ha ocurrido cuestionar el supuesto "derecho" para coordinar la división social del trabajo, mientras permanecemos en nuestros laboratorios técnicos.

### III. LAS CAUSAS Y SU REAFIRMACION

Los síntomas a que nos referimos con anterioridad insinúan la existencia de ciertas causas que provocan y permiten el divorcio entre planificación y acción en América Latina. Estas causas las encontramos en tres planos de decreciente generalidad : el de la sociedad global, el del modelo clásico de decisión en el proceso de planificación, y en el sector técnico de la confección de planes. A su vez, estas causas se generan y reafirman como círculos viciosos en la misma educación de los planificadores urbano - regionales latinoamericanos.



dentro del sistema estatal, el compromiso formal que existe por parte de los planificadores con el contexto social se ha visto esterilizado por falta de crítica negativa al sistema global. Ante el relativo fracaso de estos planes indicativos a largo plazo, la labor de los planificadores en el Sector Público se ha orientado a la confección de planes puntuales y a la justificación técnica de decisiones ya tomadas.

Los primeros son los planes a corto plazo o proyectos para mejorar la situación existente, que van desde la apertura de calles, la programación de infraestructura en poblaciones marginales, hasta la instalación de complejos industriales en regiones atrasadas. Estas operaciones, descoordinadas entre sí, pueden resumirse en una sola palabra, incrementalismo, el cual, aparentando ser el método más seguro para emprender acciones nacionales frente a la incertidumbre del futuro, tiene el riesgo de conducir a resultados francamente irracionales a largo plazo 1/.

Un ejemplo ilustrativo de práctica incremental es la construcción habitacional del sector público, destinada a sectores populares en terrenos periféricos del área metropolitana de Santiago. La racionalidad de estas decisiones se explica en el corto plazo por el valor y disponibilidad inmediata de terrenos, preferencias de la población por viviendas unifamiliares

---

1/ La tesis incrementalista es sustentada, entre otros, por David Brybrooke y Charles E. Lindblom, A Strategy of Decisión, The Free Press, New York, 1970.



de baja densidad, menores costos directos de construcción y otras consideraciones similares. No obstante, a largo plazo ha quedado de manifiesto la irracionalidad resultante, los enormes costos indirectos por concepto de infraestructura de servicios y transporte, de eliminación de tierras fértiles abastecedoras de alimentos de la metrópoli y más efectos negativos.

La segunda orientación señalada se refiere a la justificación técnica de decisiones ya tomadas, lo cual constituye una paradoja planificación a posteriori. Ella ha sido muy frecuente, para dar solidez a decisiones adoptadas por urgentes presiones o compromisos contraídos por políticos en posiciones de gobierno. Son los casos de planes para el desarrollo de áreas fronterizas en posible disputa con otras naciones, hasta la racionalización de promesas electorales por medio de proyectos de localización industrial en provincias. En definitiva, lo que sucede es que la actuación de los planificadores estatales se ha jibarizado y con frecuencia se ha tornado irracional. Como agentes de cambio se han visto neutralizados. Todo lo cual no impide que ello sea consistente en el seno de las estructuras políticas vigentes.

Pero el asunto tiene doble cara. Resulta muy fácil culpar al contexto institucional porque inhibe proposiciones que escapan del marco de referencia dominante. En general, hemos aceptado con gusto la neutralización, lo que se demuestra con meridiana claridad por el hecho de que no hemos cuestionado algo de fundamental importancia: las decisiones que no se toman,



es decir, aquellas contrarias a los intereses dominantes. La neutralización aceptada nos permite, mientras tanto, mantener una posición de élite dentro del aparato burocrático y dedicarnos a la mera elaboración técnica de planes en nuestras oficinas desconectadas de la práctica de cambio, permitiendo así desligarnos del conflicto social y de sus problemas inherentes. Esa tarea se la adjudicamos a los políticos y administradores. Autolimitando voluntariamente nuestra acción en la tecnocrática labor de elaborar planes y proyectos, consciente o inconscientemente nos vemos absorbidos por el mismo sistema social que en nuestros diagnósticos decidimos condenar. La burocracia estatal nos proporciona, en cambio, una ocupación estable con opciones de movilidad ascendente que trascienden el ámbito nacional hacia el creciente número de organizaciones internacionales abocadas en una u otra forma a la temática urbano - regional.

Algunos no aceptamos la neutralización y reaccionamos ante la dificultad para adoptar una posición crítica de las estructuras vigentes y sus manifestaciones especiales. Nuestra oportunidad la encontramos en los centros de investigación y docencia de tipo nacional e internacional, que garantizan una cierta autonomía intelectual. Allí, a juzgar por lo que escribimos, seríamos los más radicales enemigos del orden social existente, caracterizado como neocapitalista, subdesarrollo y dependiente, ya que ha sido preocupación primordial explicar las contradicciones en el área urbano-regional como resultantes y parte de un proceso histórico más amplio que conduce a dicha condición. A es-



te nivel, la crítica , y crítica negativa en cuanto a negación de la validez de las estructuras vigentes que actúan como restricciones para el desarrollo, se ha realizado a través de serios y documentados diagnósticos. Un notorio mejoramiento del nivel técnico de los intentos por formular teorías propias a Latinoamérica han sido aspectos altamente positivos en estos esfuerzos. Sin embargo, para los que laboran en instituciones internacionales , está posición crítica destinada a formar conciencia de las reales causales, llega sólo hasta el grado de análisis y diagnósticos generales a nivel latinoamericano, sin alcanzar la fase completa de elaboración de planes. Ello se debe a que se prescinde en forma abierta de cualquier compromiso contingente con la acción directa . La razón es clara y explicable. Estos planificadores constituyen, en su mayoría, sólo la secretaría técnica de organismos que representan los intereses políticos de los Gobiernos latinoamericanos, que tienen muy diferentes posiciones ideológicas. Por este motivo, está formalmente vedado inmiscuirse en asuntos contingentes de cualquier país en particular.

Trabajar en organismos internacionales tiene indudable valor en la vida profesional de un planificador cuando se trata de un período transitorio o cuando la situación política del país respectivo elimina toda opción de actividad intelectual comprometida. Más allá de estos casos, la tentación de " hacer carrera " dentro o entre estas instituciones es para muchos difícil de vencer y se convierte en una



forma disfrazada de marginación voluntaria del planificador. Aquel que se lo propone puede encontrar - allí una plataforma de vanguardia en la crítica a nivel de América Latina , con el menor riesgo de ver se implicado en los conflictos inherentes a la acción, ya que, en la práctica, la región no constituye unidad de decisión política. Desconectada la crítica de la acción, se da libre curso a la vida tecnocrática y a la generación de vínculos con la confraternidad científica , que en esa posición es sumamente fuerte. Publicaciones, seminarios y reuniones internacionales son parte intrínseca del trabajo en dichos organismos.

Para los que laboramos en centros nacionales, generalmente unidades académicas universitarias, la posición es más ubicua y peligrosa. Cuando nos abocamos a realizar planes a través de programas de asisten-cia técnica, éstos se realizan mayoritariamente para entidades dependientes de los gobiernos centrales y, por lo tanto, salvo excepciones, el asunto reviste el carácter de " neutralización aceptada ", 1/. Pero en la forma más corriente de actuación en estas - unidades, como son la investigación y la docencia , nuestra posición se parece a lo que hemos tipificado como " marginalidad voluntaria " . La crítica radical es la tónica. Existe, hay que decirlo, una diferencia. Tenemos libertad formal para actuar en asuntos contingentes y ello permite visualizar con mayor nitidez cuán pocos de nosotros hemos dispuesto a su

---

1/ Posición similar a la de las firmas consultoras privadas señaladas en la Nota N° 8 .



mergirnos en la práctica con el fin de que nuestras palabras se traduzcan en cambios concretos. Hemos - preferido mantenernos ahí, donde se puede maximizar la crítica y minimizar el riesgo del compromiso con la acción social. Y, separándonos de la praxis, - tratamos de evitar el conflicto. El pueblo y sus problemas se convierten en datos estadísticos que manejamos con mayor o menor destreza en nuestros es critorios, autolimitando artificialmente nuestra - labor a la mera confección de diagnósticos y planes.

Tanto los que aceptamos la neutralización como los que nos marginamos voluntariamente, hemos vivido en una enajenante y contradictoria situación. Hemos utilizado la teoría y la técnica preferentemente con miras a construir y mantener nuestro mundo de privilegios, más para que se traduzcan en acciones de cambio deliberado. Hemos realizado muchos planes, pero ha existido muy poca acción planificada. En alguna medida hemos sido cómplices del mismo subdesarrollo dependiente que decimos atacar. Y, eso, es precisamente, lo que el sistema espera de nosotros: ser sus ideólogos tecnocráticos. En el fondo está el supuesto de que nuestros diagnósticos y planes no van a ser llevados a la práctica. Antes de in dagar sobre la validez de este supuesto, es necesario resolver una interrogante que surge de inmediato : ¿ Cómo se logra mantener la discrepancia entre lo que decimos y lo que hacemos ?



2. La legitimación externa de la actuación profesional

En la mayoría de las profesiones, el ejercicio profesional está sujeto a cierta sanción social con referencia a los resultados de la actuación de sus miembros. Es el caso de la medicina, la ingeniería, la arquitectura y tantos otros. No es el caso de los planificadores. Cabe preguntarse porqué. Para responder a esta interrogante, nos desplazamos desde el plano de la sociedad en general hacia el plano del clásico modelo de decisiones en el proceso de planificación. Este proceso circular contiene cuatro etapas consecutivas : 1) La preparación de planes alternativos por los planificadores ( fase técnica ); 2) La adopción de uno de estos planes por quienes deciden ( fase política ); 3) La implementación por los administradores del plan elegido ( fase ejecutiva ); y 4) La repetición del ciclo con la información concerniente a los resultados de la implementación hacia los planificadores que usan esta información para revisar los planes en marcha ( fase evaluativa y de retroalimentación ).

Es evidente que en la cuarta fase se efectuaría la sanción social de la actuación de los planificadores con referencia a los resultados concretos de sus planes. Pues bien; haciendo caso omiso por ahora a nuestro fundamental desacuerdo con la asignación exclusiva y permanente de roles y funciones a determinadas personas, es posible observar que el modelo clásico especifica tajantemente quiénes deben ejecutar las tres primeras fases - los planificadores, -



los políticos y los administradores, respectivamente- pero no aclara en absoluto quién o quiénes estarían a cargo de la fase evaluativa que completa la circularidad del proceso. Los políticos no podrían serlo por falta de tiempo, preparación científica especializada y porque están desvinculadas de dicha etapa en el sentido anterior y posterior. Los administradores tampoco, ya que los resultados de la evaluación reflejarían en alguna medida, su propia capacidad en la materialización del plan, con lo cual su inicio se mezclaría con un autojuicio difícilmente objetivo y aceptable.

Mientras tanto, los sectores populares implicados en los planes han sido mantenidos al margen. Sin poder participar activamente en la elaboración, en las decisiones ni en la implementación de los planes, y apenas informados de las intrincadas sutilezas técnicas de los mismos, sólo pueden constatar intuitivamente que los planes tienen poco que ver con la acción. El escepticismo sobre sus resultados representa su actitud más frecuente.

Queda la posibilidad de que otros planificadores, distintos a los que hicieron tal o cual plan, realicen la evaluación, aduciendo capacidad científica para el delicado proceso de evaluar y posteriormente de procesar dicha información. En efecto, las pocas veces que se ha procedido a la evaluación ésta ha sido realizada por los propios planificadores, pero sin usar como referente de evaluación los resultados concretos derivados de los planes, sino trabajando en relación



a la calidad técnica intrínseca de los mismos. 1/ Para este tipo de evaluación, basta la existencia del " documento " llamado plan, con lo cual suele terminar la tarea del planificador. En algunos casos hasta se constituyen jurados que emiten juicios de calidad con entrega de premios y otras solemnidades, sin considerar en absoluto los resultados.

Digámoslo ahora abiertamente . La cuarta fase del clásico modelo circular de planificación, correspondiente a la evaluación de los resultados, es un mito. Este mito es aceptado con gusto por los planificadores , ya que de este modo legitiman externamente su actuación. Así se abre paso a la inmunidad tecnocrática. La técnica juzga y justifica a la técnica .

Al no estar la actuación de los planificadores legitimada externamente, nuestras energías, se desplazan consecuentemente hacia donde está el lugar de la sanción : el " club internacional " . Y en vez de luchar porque nuestros planes se traduzcan en acciones de cambio, nos abocamos con dedicación a la competencia interna menos riesgosa y más gratificante en tér

---

1/ Existen algunas excepciones, especialmente en países donde la planificación urbano-regional tiene más experiencia. Las "nuevas ciudades" inglesas han sido quizás los planes más evaluados en cuanto a resultados . No obstante estas evaluaciones, en su enorme mayoría , denotan ausencia de espíritu crítico. Ver Selected Bibliography en el libro de William Ashworth. The Genesis of the Modern British Town Planning , pp. 238-252, Routledge and Kegan Paul Ltd, London, y Frederic Osborn, Green Belt Cities, pp. 195 - 198, Evelyn Adams and Mackay Limited, London 1969.



minos de movilidad ocupacional. Se explica así la soltura con que recurrimos al discurso revolucionario ante la audiencia profesional nacional e internacional, mientras nos despreocupamos de que él se traduzca en acción práctica.

3. La " Racionalidad " tecnicista en la elaboración de planes

Dijimos antes que la contradicción entre lo que los planificadores decimos y lo que hacemos implica como supuesto que nuestros diagnósticos y planes no podrán ser llevados a la práctica. Creemos que el supuesto corresponde a un fenómeno real, intuitivamente percibido. Creemos que los planes no están hechos para ser llevados a la práctica de cambio y que, salvo excepciones, son funcionalmente conservadores y tienden a consolidar la situación existente. Para esclarecer esta aseveración, aceptaremos la voluntaria autolimitación de la actuación profesional en la fase técnica actitud que antes criticamos. Tomemos entonces las propias reglas del juego y limitémonos al plano de la mera confección técnica de planes alternativos. 1/

---

1/ Respecto a los analistas que se limitan a realizar diagnósticos estructurales, les reconocemos su importancia. Sin embargo, esta labor tiene limitaciones inherentes, ya que la toma de conciencia que produce sólo se puede concretar por medio de los que "hacen planes". Esto es evidente porque entre la etapa de diagnóstico y las proposiciones <sup>de</sup> alternativas de acción hay varias etapas por recorrer... desde la selección de metas de desarrollo hasta la elaboración de estrategias de implementación que en su conjunto completan la confección técnica de planes. Es por eso que en esta sección nos limitamos a aquellos que confeccionan planes y a la lógica interna que tiene dicha elaboración.



Nuestra posición puede ser planteada en los siguientes términos. En el restringido proceso técnico de confeccionar planes la concepción y el uso del tiempo adoptados universalmente conspiran en contra de la concreción de planes en acciones de cambio. El tiempo es concebido como una continuidad determinística lineal ; en que el presente es sólo una fugaz instancia entre el pasado histórico y un futuro mecánicamente condicionado por él . 1/

Con esta arraigada visión, los planificadores urbano-regionales hemos volcado todo el peso de los análisis de las causales históricas de tipo económico, político, ecológico y otras , que condicionan la indeseable situación actual. Hasta ahí está bien, ya que es imprescindible detectar tales causales para dar paso a correctas proposiciones con el fin de corregir tendencias. El problema viene después, al fijar metas de desarrollo futuro. Supuestamente atrapados por el rigor científico, nos enfrentamos al falso dilema entre "romper las restricciones históricas para el desarrollo " y la " incertidumbre que plantea el futuro ", cuya imprevisibilidad se incrementa a medida que aumenta el horizonte de tiempo. El problema lo hemos resuelto por medio de una convención referida a la fijación de plazos calendarios para alcanzar metas de desarrollo,

1/

Esta concepción del tiempo no es sólo propia a los planificadores sino que está profundamente arraigada en la sociedad occidental contemporánea. Un buen análisis de los orígenes y causas de esta concepción aparece expuesto en J.B. Priestley *Man and Time*, A. Laurel Edición , October 1968.



que generalmente se expresan en el tradicional horizonte de 15 ó 20 años. Pero la convención conlleva su propio problema: la no factibilidad temporal de cambios radicales en las estructuras urbanas y regionales en dicho plazo. Frente al peso de arrastre de las condiciones estructurales, explicitadas, estadísticamente en largas series de proyecciones históricas, y cristalizadas en las injustas situaciones existentes, nos sentimos racionalmente abrumados. Tendemos entonces a fijar "metas posibles" de alcanzar durante los períodos considerados, que en su gran mayoría no son y no pueden ser más que arreglos funcionales destinados a suavizar contradicciones y conflictos. Así, los planes son reformistas y terminan reafirmando las mismas estructuras vigentes condenadas en los diagnósticos. 1/ Claros proyectos sociales de cambio han sido sacrificados por nuestra racionalidad tecnicista. Ahora bien, los planes reformistas generalmente se disuelven en numerosas y complejas proposiciones sobre pequeñas innovaciones, no ofreciendo una imagen firme de direccionalidad. De ahí que las proposiciones que han entrega

---

1/ Algunos planificadores condenan esta posición por pragmática. Deseando el cambio a toda costa se proponen metas radicales. Pero ahí, el cambio se convierte en la ilusión (¿ o desilusión ?) del cambio. La discrepancia entre los buenos deseos y la inercia de las estructuras ecológicas se evidencia al poco tiempo. Pensando y actuando en otra forma se cae en la "no factibilidad" temporal pregonada por los pragmáticos y los planes se sumergen en la inacción propia a la desilusión, llegando a un resultado similar. En ambos casos no se altera fundamentalmente las estructuras vigentes. Lo anterior no significa que nos encontremos en un callejón sin salida. Pero, como se esboza más adelante, la salida parece encontrarse en otra parte.



do los planificadores urbano-regionales no hayan ser  
vido como reales alternativas de políticas. Este es  
otro de los mitos aceptados del proceso clásico de  
planificación : que los planificadores entregan alter  
nativas para que los políticos elijan. No hay tal .1/

Posiblemente los políticos no hayan deseado comprometerse en alternativas drásticas de cambio y, presionados por demandas urgentes, hayan desestimado las recomendaciones de los planificadores. Sin embargo, no es correcto utilizar este argumento como excusa. Se olvida que nítidos futuros alternativos, extraídos de las bases populares, pueden movilizar estas bases en torno a planes para alcanzarlos, obteniéndose así un decisivo respaldo y la consecuente presión sobre la cúpula del poder político. La movilización del pueblo como fuerza inductora de factibilidad política e histórica no ha tenido cabida en nuestra racionalidad técnica. Se llega entonces a una absurda situación. Se detectan las restricciones para el desarrollo que se estiman indeseables. Pero éstas no pueden ser quebradas, ya que la inercia del pasado nos parece demasiado fuerte. Imágenes claras de futuros distintos a la situación actual son descartadas por pertenecer al campo de la imaginación y por aparecer como una afrenta a la racionalidad. Por lo tanto, el

---

1/

Un documentado estudio, aunque realizado en un contexto diferente, sirve para reafirmar esta aseveración. Se evaluaron 13 de los mayores planes metropolitanos realizados en USA, concluyéndose entre otras cosas, que las supuestas alternativas que entregaban no tenía diferencias significativas, razón por la cual no proporcionaban bases técnicas para decisiones de políticas. Ver David E. Boyce and Norman D. Day. Metropolitan Plan Evaluation Methodology, Institute for Environmental Studies, University of Pennsylvania, Philadelphia, Penn., March 1969.



futuro no tiene posibilidad de influir en el presente, mientras nuestra " racionalidad " nos lleva a utilizar el pasado para fijar un vago futuro. Esta es la mera-continuación mejorada de la situación prevaleciente y que, por lo mismo, poco sirve para guiar decisiones de cambio en el presente.

4. Origen y reafirmación del Círculo Vicioso : La Educa -  
ción de los Planificadores Urbano - Regionales en  
América Latina

A estas alturas nos parece conveniente proceder a una breve síntesis que permita visualizar con mayor clari -  
dad la interrelación entre las que hemos definido como causas del divorcio entre planificación y acción.

En el plano de la sociedad global, buscamos evitar los conflictos inherentes a nuestros contextos por medio de la limitación voluntaria en la especializada tarea de confeccionar diagnósticos y planes. Con ello aspiramos, a la neutralidad, lo cual conlleva la contradicción en tre un radical verbalismo de cambio versus la despreocu pación por luchar para que ellos se concreten en acción práctica .- Hablamos de cambio y vivimos en el confor mismo. En el fondo está el supuesto de que nuestras pa labras no corren el riesgo de ser implementadas en ac ciones de cambio. Luego, para explicar cómo se sostiene nuestra contradictoria posición, pasamos al plano de la clásica teoría de decisiones en el proceso de planifica ción. Ahí detectamos que la circularidad del **proceso** no existe, ya que la fase de retroalimentación correspon -  
diente a la evaluación de los resultados de los planes-



ha sido un mito. Esto ha permitido legitimar externamente la actuación de los planificadores al margen de los sectores sociales implicados. La evaluación es realidad en relación a la calidad técnica intrínseca de los planes por los mismos integrantes del gremio. Así nuestras preocupaciones no se dan en términos de lucha por el cambio social planificado, sino más bien en la búsqueda por movilidad ascendente dentro de la sup~~ra~~estructura de la planificación que nosotros mismos hemos ayudado a generar.

Por último, indagamos la validez del supuesto de que nuestras palabras y planes no están hechos para ser llevados a la acción de cambio. Para ello nos colocamos en el propio plano técnico de la confección de planes. El supuesto corresponde a la realidad. Los planificadores falsamente atrapados entre el rigor científico y la incertidumbre del futuro, hemos utilizado convenciones sobre plazos calendarios para el logro de objetivos de desarrollo que son difícilmente coincidentes con proyectos sociales de cambio. Con todo el énfasis colocado en la inercia de las causales históricas del pasado, que determinan la situación existente y que a su vez actúan como restricciones para el desarrollo, hemos fijado metas "racionalmente factibles" cubiertas de los riesgos del futuro. En definitiva ellas no conducen a más que arreglos funcionales de las propias estructuras condenadas en los diagnósticos. La racionalidad incrementalista se torna en la tónica general de planes reformistas que reafirman las estructuras dominantes. De ahí que dentro de la fase técnica de elaborar planes, la aseveración de que los planificadores entregamos rea-



les alternativas a los políticos, ha sido otro mito aceptado. Analizamos críticamente un pasado que determina la situación presente, pero le atribuimos un peso tal que no da lugar a cambios radicales dentro de los períodos calendarios convencionales. De esta forma - ofrecemos vagas imágenes de futuros que no sirven para orientar la acción presente, y que neutralizan la movilización del pueblo, con lo cual la no factibilidad temporal de los planes se refuerza.

Es posible observar cómo en los tres planos analizados - el de la sociedad global, el del proceso circular de planificación y el de la fase técnica de elaboración de planes- existen causas interrelacionadas que conducen y permiten el divorcio entre planificación y acción que ha predominado en América Latina. Hemos - llegado a la tentencia enajenante de planificar para los planificadores y no para el cambio social. A su vez esta tendencia se transforma en un círculo vicioso orientado y reafirmado como tal por una educación que ha tendido a la especialización neutral, la inmunidad tecnocrática y la linealidad determinista.

Nos explicamos, la mayoría de los planificadores urbano-regionales de América Latina hemos incursionado en esta área-problema luego de obtener un título profesional universitario ..... arquitectura, ingeniería, geografía y más recientemente, de ciencias sociales como economía, sociología o ciencias políticas. Por este solo hecho, antes de entrar al campo en referencia ya teníamos una posición de élite, dentro de nuestras sociedades. Después de obtenido el título universitario



fue necesario un variable número de años de estudio de postgrado con el fin de obtener un "master" o un "doctorado" en programas universitarios de Norte América y Europa, o en programas nacionales influidos por ellos. La posición de élite se acentúa. Hemos alcanzado entonces un nivel de especialización que es la culminación de más de 20 años de estudio total. Generalmente olvidamos que esta es una situación de privilegio debida más a nuestras sociedades que a nuestro mérito personal. En todo caso, hasta ahí la vida de estudiantes en general poco nos envolvió en los conflictos inherentes a nuestros contextos. Si algún conflicto existió, este fue de carácter interno a la vida universitaria, propio a un sistema educacional competitivo. Nótese cómo se empieza a reflejar situaciones que, según vemos, aparecen después en la actuación profesional.

En el momento de empezar a aplicar nuestros conocimientos vino la más dura necesidad de ajuste. La especialización adquirida fue extranjerizante y basada en teorías, modelos y técnicas propias al neocapitalismo desarrollado y, por lo tanto, de difícil readecuación a los contextos de los países latinoamericanos. El claro desajuste nos exigió un adicional esfuerzo de adaptación entre lo aprendido y los requerimientos propios de nuestras sociedades. Para ello, llegamos a una cierta compatibilización sobre la base del supuesto universal del conocimiento científico - que teniendo cierta validez protege el bagaje de conocimiento adquirido y un cierto grado de conocimiento extra sobre nuestra propia realidad por medio de lecturas, datos estadísticos y otros recursos académicos. Este aprendizaje se



ha intensificado considerablemente en los últimos años, dando lugar a nuevas interpretaciones teóricas sobre las realidades nacionales y latinoamericanas y a los reclamos revolucionarios consecuentes. Pero en el plano motivacional, la educación extranjerizante induce si multáneamente apego a la comunidad científica internacional y a la difícil búsqueda de prestigio académico en ella. Por lo tanto, se produce un juego de doble lealtad: la confraternidad internacional con sus posi bilidades de movilidad interna y las realidades naciona les concretas con sus necesidades de cambio.

Ambas lealtades no son intrínsecamente incompatibles, ya que, estando en diferentes planos, no existe necesaria- interferencia. No se trata del caso bíblico de lealtad entre dos señores. El asunto radica en cuál se elige - preferencialmente como fin o como medio. Creemos que ma yoritariamente hemos utilizado el discurso revolucionario como medio y la movilidad dentro de la confraternidad de los planificadores como fin. Por otra parte, - nuestra educación como planificadores refleja, aunque - bajo distinta forma, la misma concepción lineal y deter minista del tiempo que veíamos aplicada en la elabora - ción de planes. Hemos sido educados, y educamos, para que cada uno de nosotros cumpla con un solo rol funcio - nal dentro de la sociedad. Esto, que es aplicable a la educación en general, se acrecienta a medida que aumen ta el grado de especialización y, por lo tanto, se hace claramente visible en la educación de los planificado - res urbano - regionales. El entrenamiento se ha limita - do hasta ahora al perfeccionamiento técnico - funcional y nada más.



Fuera de corresponder a una mecánica y enajenada visión de lo que es y puede ser el hombre, esta educación se selectiva, lineal y funcional peca de disfuncional dentro de sus propios marcos y conduce al divorcio entre planificación y acción. En efecto, dado el acelerado incremento del conocimiento científico en general y en las nuevas ciencias urbano - regionales, en particular, el conocimiento técnico altamente especializado adquirido tiende a la obsolescencia a corto plazo dentro de la tecnestructura científica. Por lo tanto, para mantener o aumentar nuestro prestigio ahí, se requieren esfuerzos adicionales por una mayor especialización de tipo - universalista. Por otro lado, ese esfuerzo entra en competencia con los destinados a conocer mejor las cambiantes situaciones de nuestros propios ambientes, más aún por el hecho de que éste surge primordialmente de la práctica social.

Intuímos que para compatibilizar planificación y acción no basta el perfeccionamiento académico formal. El aprendizaje de nuestra propia realidad está más que nada en la praxis : ahí donde surgen los problemas, donde se toman decisiones y donde éstas se implementan. En esas instancias hay interrogantes claves para nuestra formación : ¿ qué conflictos están apareciendo y bajo qué forma ? , ¿ cómo actuar en esos niveles ? , ¿ con qué orientación ? , ¿ cómo se adecúan las decisiones y la implementación de ellas a las necesidades del pueblo ? ; y tantas otras. No obstante, un aprendizaje social de ese tipo implicaría un fuerte trabajo adicional y desplazar nuestro lugar de actuación desde los cómodos refugios académicos hacia los lugares donde ocurra-



la acción y el conflicto. En alguna medida intuimos - que no hacer esto es una restricción para el propio de sarrollo personal y para nuestra capacidad como agen - tes del proceso de transformación de nuestras socieda - des.

Pero, tratando de aumentar nuestro prestigio académico en el gremio, lo cual ya requería de un esfuerzo adi - cional y, obligados, además, a realizar planes que jus - tifiquen nuestro salario, vemos como imposible dedicar más tiempo aún al aprendizaje de nuestros contextos, - ¡ y ello tiene mucho de cierto si se trata de hacer to - do al mismo tiempo ;

Subconscientemente detectamos la restricción que signi - fica para nuestro desarrollo personal el delimitarnos - a un solo rol funcional, pero no **visualizamos** cómo romper esta limitación en el futuro. Hemos sido entre - nados especialmente dentro de un ámbito tecnocrá - tico que mira hacia el gremio internacional y, a pe - sar de todas las contradicciones que podamos ver en ello, nos sentimos obligados - y terminamos deseándolo a seguir haciendo lo mismo toda la vida. El futuro per - sonal está condicionado a ser la continuación lineal - mente mejorada de nuestro determinante pasado. Recalca - mos el hecho de que es el mismo concepto mecanicista - del tiempo utilizado en la confección de planes. La enajenación como planificadores urbano - regionales se reafirma así como círculo vicioso.



#### IV DE LA PLANIFICACION A LA ACCION

Romper el enajenante círculo vicioso en que nos hemos visto envueltos en mayor o menor medida los planificadores latinoamericanos, no es tarea fácil. Hacer que nuestros planes se traduzcan en acciones de cambio deliberado implica actuar y educar de un modo muy distinto. A pesar de las dificultades, creemos que el problema tiene solución. A ello dedicaremos - las últimas páginas de este ensayo.

##### 1. Planificación recurrente

Hemos denominado planificación recurrente a la alternativa que visualizamos. Ella se basa en el supuesto de que la planificación por sí y ante sí tiene escaso valor. El énfasis se traslada. Lo importante es la acción de cambio deliberado en la sociedad. Y para ello, los planificadores pueden y deben usar todos los recursos que lo posibiliten, aunque hasta hoy en día se hayan estimado muy fuera de su campo normal de actuación.

Por su parte, las diferentes clases sociales pueden y deben utilizar todos los medios que estén a su alcance para obligar a los planificadores a definir su posición frente a los cambios a la luz de su práctica social. Ahora bien, ¿qué queremos decir con recurrencia en planificación? Que los planificadores salen de su restringida área técnica de diagnósticos y planes hacia otras instancias y lugares del contexto social para asegurar que éstos se traduzcan en acciones de cambio, retornando una y otra vez a distintos tiempos hacia la fase técnica de planificar, con el objeto



de elaborar científicamente nuevas acciones deliberadas, cuya necesidad y posibilidad se han encontrado en la propia práctica social .

El confinamiento exclusivo en el laboratorio tecnocrático se elimina y las formas de planificar y actuar van cambiando con el tiempo a medida que varían los requerimientos de los grupos sociales que se pretende servir, ya que los planificadores están insertos en un aprendizaje permanente extraído de la teoría y la praxis. La planificación recurrente no ha sido pensada como una forma rígida de actuación. Ella deberá variar según sea el régimen político - económico del país en el cual se inserta. En el caso extremo de un sistema político revolucionario con gran movilización popular, la actuación del planificador deberá poner mayor énfasis en la racionalización - técnica de los procesos de cambio. En la situación opuesta, en que cualquier opción de cambio popular se ve reprimida por regímenes autocráticos y dictatoriales, el énfasis deberá desplazarse, fuertemente a la práctica social ligada a las clases dominadas 1/. En ningún caso el énfasis diferencial en los aspectos técnicos o en la práctica social debe llegar al extremo de excluir uno y otro.

Todo esto implica nuevas formas de operar en los distintos planos analizados con anterioridad, empezando por el más restringido, el de la propia confección de planes .

---

1/. La planificación recurrente se acerca en dichos casos a lo que John Fiedman ha denominado " contraplanificación ", la cual se " ocupa de los fines y medios de la acción revolucionaria " Ver John Friedmann, Notes on Societal Acción, Journal of the American Institute of Planners, Sept. 1969 Vol. XXXV, No. 5



Allí es necesario combinar racionalidad con imaginación y usar el futuro conjuntamente con el pasado con el propósito de actuar en el presente. La utilidad que tiene el futuro para actuar sobre el presente es tan obvia - que quizás por este mismo motivo, lo olvidamos. Es el caso, por ejemplo, de las expectativas positivas o negativas. Las últimas se ilustran claramente en actitudes tales como las de empresas monopólicas que ante la posibilidad de su socialización, dejan de invertir y llegan incluso hasta descuidar el mantenimiento de sus equipos. En oposición a esto, se encuentran las acciones que responden a expectativas positivas, como es el caso de un grupo social que visualiza claramente la posibilidad futura para conseguir vivienda y que tiende a actuar en consecuencia en el presente, llegando, si es necesario, hasta las "tomas de terreno" a riesgo de su seguridad personal.

Volviendo a la planificación, al mismo tiempo que detectar rigurosamente las diversas causales históricas que han conducido a la situación actual, se requiere plantear un proyecto social a futuro que signifique la ruptura con las detectadas restricciones en el desarrollo, al margen de los plazos calendarios tradicionales. Ni los políticos ni los grupos comprometidos pueden eludir la discusión abierta de proyectos sociales que plantean francamente transformaciones en las estructuras y que conllevan cambios en el orden urbano regional. A su vez, estos futuros alternativos implican compromisos ideológicos que obligarían a los planificadores a pronunciarse definitivamente. Se terminan las vaguedades.



Pero el futuro se usa para retornar al presente. Discu-  
 tidos y decididos públicamente, los proyectos a largo  
 plazo se vuelven al presente para realizar planes y es-  
 tablecer estrategias de acción a corto plazo- 5 años  
 parece un período adecuado - conducentes a la opción e-  
 legida. En estos planes se concentra el esfuerzo en  
sólo ciertas áreas que aparezcan como claves por su po-  
sibilidad de impacto de cambio en el logro. La Refor-  
 ma Agraria y la nacionalización del cobre en Chile son  
 claras ilustraciones de cómo actuar en esta forma, ele-  
 gida la opción de una vía socialista de desarrollo. Aun-  
 que el ejemplo escapa de la mera temática en cuestión,  
 desde el punto de vista de los planificadores, estas -  
 áreas se constituyen en primeras instancias claves para  
 la transformación de las estructuras urbano-regionales.  
 En el caso de no existir proyectos gubernamentales de  
 esta naturaleza, para los planificadores está abierta-  
 la posibilidad de aliarse a los grupos que sí los ten-  
 gan y contribuir con sus conocimientos a la concre-  
 ción de proyectos sociales, detectando las áreas cla-  
 ves consecuentes.

Los proyectos de futuro no son estáticos y sus varia-  
 ciones generan nuevas áreas críticas de acción inmedia-  
 ta. De esta forma, se produce una permanente y cam-  
 biante dialéctica entre futuro y presente, en la cual  
 se ve envuelta la actuación del planificador. Se recu-  
 rre continuamente al futuro para actuar hoy, y se recu-  
 rre a los grupos sociales para la decisión sobre opcio-  
 nes futuras y planes a corto plazo: es democratización,  
 participación y movilización en el acto de preparar y  
 decidir sobre los planes de acción. Sin afectar la ra-



cionalidad científica se disuelve el supuesto dilema - entre la inercia de las restricciones para el desarrollo y la incertidumbre del futuro; los planes se vuelcan a la actuación técnica, los planificadores podemos seguir delimitando voluntariamente nuestro lugar de actuación a la mera confección de planes así concebidos. La respuesta al problema la encontramos en el segundo plano de análisis, referido al clásico modelo de decisiones en el proceso de planificación. Dijimos que dicho proceso circular, planteado con cuatro fases secuenciales, es un mito. Las fases, exceptuando la evaluativa, que prácticamente no se ha realizado, son instancias que se entremezclan en la realidad. Un esfuerzo por coordinarlas de un modo más coherente e incorporar la evaluación de resultados tendría innegables bondades. Pero pensar en la perfecta circularidad y racionalidad del proceso es creer en la posibilidad de conseguir un concepto límite. Es creer en la posibilidad de una perfecta coordinación a priori de todos los agentes que determinan el ritmo y la calidad de cada una de las fases..., elaboración de planes, decisiones políticas, implementación y evaluación de resultados - con efectos de retroalimentación informativa. ¿Tan ilusorio como el mercado perfecto? . Por esa razón preferimos hablar del "sistema de acción planificada" que reconoce que sus diferentes instancias siempre van a tener, en mayor o menor grado, desfases y puntos conflictivos entre sí, tendientes a separar los planes de la acción concreta. Por lo tanto, los profesionales del área no pueden autoencasillarse en la fase técnica. Su posición dentro del sistema de instancias debe ser ubicua, lo que no significa que deban ir erráti



camente de los planes a la implementación, a las decisiones y a la evaluación de resultados. Menos aún si se pretende hacer todo esto al mismo tiempo, lo que significaría una actuación no sólo confusa, sino imposible.

La base de operación debe ser la planificación científica y su finalidad la acción de cambio deliberado. Lo primero da racionalidad al desempeño profesional, y lo segundo, utilidad social a su labor. Así, el planificador sale de la confección de diagnósticos y planes hacia alguna de las otras instancias con el objeto de asegurar que sus planes se traduzcan en acción, retornando a la instancia de planificación técnica en otros períodos de tiempo, para racionalizar lo aprendido en la praxis. Luego, el clásico proceso circular que sirve para que los planificadores se autolimiten funcionalmente se disuelve, para dar paso a un proceso de continua concurrencia entre el planificar científicamente y las otras instancias del sistema de acción deliberada. Para ello, los planificadores debemos desarrollar nuevas habilidades más allá de las puramente técnicas. No será fácil el acceso a ciertos niveles de decisión y a las responsabilidades de implementación en las que se plantearán interferencias de atribuciones con alta probabilidad de conflicto. Nuestra fuerza en el conflicto dependerá de la medida en que representemos los intereses de los grupos populares. La forma de inserción de los planificadores en dichos grupos dependerá del sistema político-económico respectivo. En regímenes populares, la integración se puede dar en todos los niveles, inclu-



yendo el gobierno central. En sistemas represivos de gobierno, en que las posibilidades de cambio se ven sofocadas, la inserción debe producirse directamente en los grupos que en variable medida presionan por los cambios ..., como son sindicatos, asociaciones regionales y locales, organizaciones estudiantiles y otros. Inserta la planificación en las bases populares, la sanción social de la actuación profesional es inevitable.

El referente de evaluación sería obviamente el cambio deliberado introducido por ellas, siendo necesario el esclarecimiento en la medida en que las discrepancias entre los planes y resultados son atribuibles a los planificadores o a otros agentes del sistema. La legitimación externa de la actuación de los planificadores urbano-regionales no puede seguir subsistiendo, si se desea evitar el peligro de que siempre encontremos alguna excusa para desligarnos de la práctica social.

La evaluación de los resultados, con la información derivada de ella, es una instancia que sólo puede ser llevada a cabo democráticamente por los propios grupos sociales comprometidos. Ciertamente es que para ello se requiere preparación técnica especializada, pero ella puede ser suministrada por algunos planificadores que busquen ahí su incorporación a la praxis durante cierta fase de su actuación recurrente. Se abre así un inexplorado campo de actividad profesional, que reafirma a su vez la democratización del sistema de acción planificada.



Alcanzando, por último, el plano de la sociedad en general, la planificación recurrente llevaría entonces a un necesario compromiso ideológico respecto al acontecer social y conduciría a inmiscuirse en los conflictos que se libran en nuestros contextos nacionales. El enajenamiento traducido en tanta fraseología revolucionaria que busca con preferencia la movilidad dentro de la tecnoestructura de la planificación tendrá poco lugar. Ascender ahí está muy bien, siempre y cuando sea sobre la base del aporte de conocimientos que, mediados por la práctica social, traduzcan fielmente el compromiso con nuestras realidades nacionales.

## 2. Educación recurrente para la planificación recurrente

Un tipo de planificación como la planteada requiere de nuevas formas de educación consecuentes y por lo tanto, distintas en forma y contenido a las actualmente en boga. Como primera medida resalta la necesidad de incrementar el nivel científico de los profesionales dedicados a esta área de problemas, en lo posible dentro de unidades académicas latinoamericanas. Algunas iniciativas positivas en este sentido ya han comenzado a cristalizarse. No obstante, la constitución de centros docentes del más alto nivel científico en materias urbano-regionales en América Latina es una larga y difícil tarea en la cual queda mucho por hacer y a la cual debe dársele toda la prioridad posible. La razón es obvia: romper con la dependencia cultural y el carácter extranjerizante de los estudios.



El juego de doble lealtad entre la confraternidad internacional y nuestras propias sociedades desplazaría su preferencia hacia esta última. No se trata sin embargo, de caer en simplismos drásticos: por mucho tiempo será necesario utilizar las posibilidades de perfeccionamiento existentes en países centrales capitalistas o socialistas, dada su enorme infraestructura pedagógica. Pero en lo posible, ello debería hacerse sólo cuando las materias a estudiar no estuvieran disponibles en nuestros países y siempre con miras a su readecuación y aplicación en América Latina. No obstante, es claro que el solo incremento cuantitativo y cualitativo de las unidades docentes en la región no es suficiente. Dichas unidades deben asumir también un compromiso explícito con las transformaciones estructurales y clarificar su posición ideológica al respecto, variando sus currículos en consecuencia.

Lo anterior está esbozado a un nivel muy general. Precizando: forma y contenido de la educación en planificación se interrelacionan en una proporción concreta: "educación recurrente" 1/. En ella el aprendizaje en planificación urbana y regional comienza antes del tradicional nivel de postgrado y se desarrolla indefinidamente en el tiempo, intercambiándose repetidamente, en períodos de variable duración, con la acción social directa.

---

1/ Una concepción similar de la educación aplicada a la sociedad en general, ha sido planteada pioneramente por Olaf - Palma, ex Ministro de Educación de Suecia y hoy Primer Ministro de dicho país. Su interpretación y aplicación específica a las materia urbano-regionales es nuestra.



La bosquejamos crudamente. Se comenzaría a motivar - el interés y a inculcar materias urbano-regionales en una fase anterior a la actual, desde el inicio de la etapa de pregrado universitario, por medio de cursos insertados en los curriculos de diversas carreras profesionales como Economía, Sociología, Arquitectura, - Ingeniería, Geografía y otras. Mientras más mejor. - El énfasis principal de la enseñanza durante esta fase se concentraría en las relaciones entre cambio social y cambio espacial, usando como referente concreto las causales históricas del subdesarrollo latinoamericano. Se fomentarían las definiciones ideológicas al respecto. A los egresados con grados profesionales, interesados en profundizar sus conocimientos - sobre la problemática urbano-regional, se les requeriría de un período previo de trabajo " in situ" en alguna de las instancias del sistema de acción planificada, como podría ser la evaluación de resultados o administración de planes. Ahí tendrían la oportunidad de chequear; en contacto directo con organizaciones - populares, hasta donde se adecúan sus inquietudes a las necesidades del contexto social, detectando a su vez, dentro de la vasta temática urbano-regional, sus intereses más específicos. Mas tarde, durante la fase de postgrado , con fuerte énfasis en teorías y métodos analíticos, se intercalaría otro período de acción directa en el sistema, a elección de las personas, pero esta vez a niveles más altos de responsabilidad. En cualquiera de estas salidas al trabajo directo, los estudiantes podrían reevaluar su vocación y alejarse de la planificación hacia otras actividades, de encontrarlo conveniente. En todo caso, no



se ve ninguna ventaja en conceder títulos de "Master" o de " Doctor ". símbolos de status que inducen al conformismo intelectual y que no tienen razón de ser dentro de un proceso continuo de aprendizaje. Sólo se otorgarían certificados que acreditaran el cumplimiento eficaz de cada fase de estudio-práctica. Los que posteriormente laboraron en centros de investigación y docencia tendrían el derecho y la obligación de períodos en cualquier instancia de acción, con la oportunidad de perfeccionamiento académico a posteriori. Esta variada posición entre planificación y acción se prolongaría durante toda la vida activa.

La descripción anterior es extremadamente somera. Sin embargo, aspiramos a que sirva para visualizar el permanente proceso dialéctico entre teoría y práctica, del cual se extraería el aprendizaje social necesario para hacer que los planes se traduzcan en acciones de cambio. Nadie estaría encasillado en un solo rol funcional al cual tiende el tipo de educación que inspira al clásico modelo del proceso de planificación.

Dentro del sistema de acción planificada, la educación es el perfeccionamiento a lo largo de un número indefinido de ciclos en que el conocimiento y la práctica se elevan a niveles cada vez más altos.

La planificación recurrente se aprende en la educación recurrente y viceversa. Son dos caras de una misma alternativa destinada a romper la enajenación situación que mayoritariamente hemos vivido los planificadores urbano regionales en América Latina.

DGAE-CAPACITACION  
OPMD/cga.  
Junio, 8 de 1973

CENTRO DE DOCUMENTACION	
CEDEP	
Fecha	09 MAR. 1993
ISIS N°	Base



TOMADO DE : "CUADERNOS DE LA REALIDAD NACIONAL", N° 11, ENERO  
1972, UNIVERSIDAD CATOLICA DE CHILE, CEREN.

Capacitación ONAMS

UNMSM-CEDOC