

PLANIFICACION PARA EL SIGLO XXI: EL DESAFIO DEL POSTMODERNISMO

JOHN FRIEDMANN

Universidad de California, Los Angeles

LA IDEA Y LA PRACTICA DE LA PLANIFICACION

Desde los comienzos del siglo XIX la planificación ha sufrido un sesgo poderoso de cara al positivismo. Aquellos en favor de la planificación, tales como Saint-Simon y Auguste Comte, creyeron que la planificación representaba la incorporación de la Razón científica en el conjunto de los asuntos humanos. Lo que empezó sencillamente como fe en la Ciencia evolucionó a lo largo del siglo XIX hacia disciplinas distintas: economía política, sociología, antropología, economía neoclásica, ciencia política y geografía. En mayor o menor medida, todos los practicantes de estas ciencias compartían la creencia comtiana de que “conocer” –*savoir*– tenía como objetivo principal “prever” –*prévoir*–. La facultad de predecir el futuro basándose en leyes naturales y sociales –así se creía– se convertiría en la base de una compensación eficaz entre acción y control. De esta manera, muchos entendían la planificación como un medio para perfilar las fuerzas sociales y económicas –en una palabra, la historia– a través de la Razón. Era una visión grandiosa, pero totalmente errónea.

Con respecto al entorno físico o construido, la planificación tenía, naturalmente, una tradición más antigua sobre la cual basarse. Desde los tiempos más remotos, la mayoría de las ciudades se habían creado de acuerdo a un *diseño* que correspondía a la intención humana y a la estética, por lo que “el plan” y “el diseño” vinieron a tener casi significados idénticos. En la mente de muchos arquitectos el plan de una ciudad no era inherentemente distinto al plan de una construcción individual. Se concebía meramente a escala mayor. Naturalmente, también había diferencias temporales. Considerando que un constructor realiza la mayoría de los edificios en un período relativamente corto de tiempo, las ciudades son artefactos históricos cuya configuración general es una combinación de lo que ya existe, de las intervenciones del poder público, de las fuerzas del mercado, de los intereses privados y de la resistencia popular al cambio. Por lo tanto, las ciudades nunca pueden planificarse enteramente, incluso cuando sean Ciudades Nuevas diseñadas por un arquitecto o capitales planificadas como Nueva Delhi, Ankara o Canberra. Res-

pecto a las regiones, el problema de control es incluso más grave.

Aparte del hecho de que el término región es ambiguo en sí y está sujeto a múltiples interpretaciones, no se puede hablar de la forma regional como de la forma urbana. Más que las ciudades incluso, los paisajes regionales son resultados históricos con determinantes complejos y antecedentes antiguos. La intervención humana supone naturalmente una influencia principal en el paisaje —sistemas de regadío, presas hidroeléctricas, rutas de transporte— pero una región *entera* no se puede proyectar por adelantado a modo de plano que trace su evolución futura.

Con la Revolución Industrial del siglo XIX, la sociedad se volvió más dinámica y compleja. Las ciencias humanas, y especialmente las ciencias sociales recientemente codificadas, intentaron lo mejor que pudieron, seguir el ritmo a los cambios emergentes y capturar su esencia en forma de leyes generales (o declaraciones a modo de ley). Por desgracia, esta quimera positivista continúa hoy y ha dado lugar a múltiples profesiones que dicen ser expertas a la hora de tratar las complejidades de una sociedad industrial (ahora postindustrial). Persisten en ello a pesar de su probada incapacidad para prever el desarrollo de los acontecimientos actuales. Estas profesiones están principalmente relacionadas con la planificación de iniciativas políticas y sociales, donde la planificación se ve principalmente como un instrumento de gestión protegido de los procesos decisivos políticos, pero finalmente subordinado a ellos. Muchos ven la planificación como una función técnica principal, muy parecida a la ingeniería, cuya experiencia consiste en relacionar medios eficaces con ciertos objetivos.

Este punto de vista técnico de la planificación —que ya tenían los saint-simonianos en el siglo pasado— alcanzó su última encarnación en el sistema de planificación central de la economía soviética, donde en un período de seis décadas reemplazaría a lo que negativamente se habían referido como anarquía del mercado. Naturalmente, los países capitalistas occidentales también se comprometieron a la planificación central. Pero la planificación de occidente no buscaba reemplazar a los mercados de operación, excepto en los sectores donde prevaleciera la posesión pública; su propósito principal era intervenir en los mercados para

promocionar el bienestar general. El resultado de tal planificación se llamó economía mixta.

En las ciudades la planificación se hacía a menudo a través de la oficina del ingeniero jefe, que era responsable de la regulación de la utilización del terreno y de la construcción de edificios, al igual que de la disposición de sistemas para el servicio público tales como agua y alcantarillado. Sin embargo, en 1920 la planificación empezó a emerger de la ingeniería con identidad profesional propia, y con el paso de los años asumiría funciones adicionales que, en Estados Unidos por lo menos, abarcarían la preparación de una plan general, la planificación de las rutas principales de transporte, la localización de las instalaciones públicas, viviendas asequibles, reserva de espacios abiertos y zonificaciones para la explotación de la tierra. En las últimas décadas se han añadido al repertorio de planificaciones las políticas sociales y los servicios humanos junto con la planificación del medioambiente.

La metrópoli moderna —o megalópolis como Jean Gottman la llamó— se ha convertido en un monstruo que está empezando a alcanzar las dimensiones físicas y demográficas de algunos países occidentales europeos.

Este esquema ofreció dificultades desde el principio. Las comentaré desde la perspectiva americana, aunque las ciudades europeas se estén enfrentando a problemas similares. La metrópoli moderna —o megalópolis como Jean Gottman la llamó— se ha convertido en un monstruo que está empezando a alcanzar las dimensiones físicas y demográficas de algunos países occidentales europeos. Estas vastas regiones urbanizadas están concebidas para diez e incluso quince millones de personas, y su crecimiento continuado sigue en todo el mundo. Hace ya un siglo, las ciudades se salían de sus límites, pero se aceleró el ritmo. Yo crecí en la ciudad de Viena que, con una población de dos millones de habitantes, se consideraba por aquel entonces una gran metrópoli. Hoy vivo en la ciudad regional de Los Angeles cuya población es de doce millones de habitantes ¡el 70% más de la de Austria! Una parte cada vez mayor de la población mundial vive en estos asentamientos humanos monstruosos.

LA DESAFIANTE PLANIFICACION DE LAS MEGACIUDADES

Entre otras cosas, lo que hace que la planificación de estas megaciudades sea algo tan desafiante es que normalmente no les corresponde un solo gobierno. En vez de esto, las megaciudades se extienden en jurisdicciones múltiples que, en mi país, pueden fácilmente ser cientos para una sola región urbanizada. Sencillamente no existe una autoridad basada territorialmente para planificar las formas urbanas contemporáneas preeminentes. Por lo tanto, todos los proyectos para las megaciudades deben hacerse territorialmente de forma política.

La fragmentación funcional de la planificación da lugar a un segundo desafío. En los Estados Unidos tenemos múltiples agencias públicas que, con varios grados de autonomía y responsabilidad, planifican el transporte, la vivienda para los pobres, el redesarrollo urbano, la conservación histórica, la calidad del medioambiente, los principales puertos y aeropuertos, el agua y la energía, los parques públicos y la educación. Cada una de estas agencias tiene límites territoriales diferentes que pocas veces, si alguna, coinciden con la extensión física de la ciudad regional. El resultado es ineficacia, confusión y negligencia. De nuevo, si no se evita el estancamiento, la mediación política es crítica.

Un tercer desafío surge de la aparición durante la segunda mitad de este siglo de movimientos sociales significativos que actúan en la escena pública. La sociedad civil ha emergido como una fuerza política a considerar, en parte por la incapacidad del gobierno de manejar el rápido crecimiento urbano y en parte por la creciente marginación de los sectores desprovistos de poder. En los años 60 hubo un movimiento contra la construcción de autopistas; después un movimiento para salvar los árboles; después los movimientos para el control del crecimiento y por el medioambiente. A través de varios modelos de resistencia, desde la defensa de políticas electorales y de manifestaciones pacíficas a los levantamientos violentos, estos movimientos tuvieron un impacto definido en las ciudades. Pero éstos también requieren mediación política.

Un cuarto desafío es la pérdida de concienciación cívica y consenso que hizo que prevaleciera una planificación anterior aunque refle-

jara los intereses e ideales de una clase media cada vez más numerosa, que todavía tenía asegurada su posición de poder hegemónico. La fragmentación espacial y funcional, la resistencia civil y las profundas divisiones de clase y étnicas, han contribuido a una cacofonía de voces que manifiestan que la planificación "en el interés público" es imposible porque tal interés no se puede discernir. Ante la ausencia de la "voluntad general" de Rousseau, los intereses de clase y particulares son de los más poderosos que prevalecen.

El objetivo final al que me gustaría referirme es la determinación extralocal cada vez mayor de la forma urbana por las decisiones de las corporaciones internacionales y las instituciones financieras. A los intereses extraterritoriales les encanta pescar en las aguas turbulentas de la política de la megaciudad, donde se pueda enfrentar a una localidad contra otra, ya que todas desean el "trato" más ventajoso. La competencia por el capital de inversión entre las jurisdicciones locales es verdaderamente feroz, y las localidades a menudo están preparadas para ir extraordinariamente lejos para demostrar su generosidad al capital internacional. En un contexto de fragmentación territorial y funcional, el control social sobre la economía local es casi enteramente una promesa vacía.

Todos estos cinco desafíos llevan a un resultado: una politización y planificación cada vez mayor, y por lo demás, una confianza ciega en los mercados.

Como invención del Siglo de las Luces, la planificación era parte de la idea maestra de la modernidad. Su objetivo era crear una sociedad mejor en todos los planos de la integración territorial, imponiendo sobre la dinámica de las fuerzas sociales un orden concebido de racionalidad guiado por preceptos científicos. Bajo esta concepción de orden, especialmente durante las dos décadas inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial, existía un contrato social entre la mano de obra y el capital que dio lugar a lo que ahora algunas veces se hace referencia como la era fordista o el estado keynesiano.

En los años 80, sin embargo, este contrato social había colapsado, puesto que tanto el thatcherismo como el reaganismo proclamaron su fe en el milagro del mercado como asignador de los recursos de la sociedad y retiró al gobierno de la gestión de la economía lo más rá-

vido posible. El nuevo slogan era *liberalizar y privatizar*. Al mismo tiempo los ideólogos de la posmodernidad celebraron la diversidad y la diferencia a la vez que se cuestionaban la propia existencia de los conceptos totalizadores.

Una reestructuración económica masiva marcó el nuevo diseño ideológico. Se estaban reorganizando sectores industriales completos tanto técnica como geográficamente, y por primera vez se hablaba seriamente de "fuentes globales" y "ciudades globales". A esto le siguió el colapso del imperio soviético, de forma inesperada incluso para los propios responsables del país, mientras que Europa del este se sumergía en una guerra civil. Floreció la reemergencia de los regionalismos y en todo el mundo los movimientos sociales proclamaron los derechos de la mujer, de la juventud, de los animales, de las minorías étnicas, de los fetos y otros seres vivientes desprovistos de poder e incluso sin voz.

El fordismo, que representa la planificación regional y urbana moderna, se concibió como una forma de ingeniería social. Aunque todavía se practique aquí y allí (ciertamente todavía se enseña en la academia), su influencia y prestigio se han reducido estrepitosamente puesto que el mismo estado nacional estaba perdiendo su capacidad de defender, y no digamos de desarrollar, el bien común por el que se había establecido en un principio. El incremento de los costes de los servicios sociales llevó a revueltas sobre los impuestos; el poder cada vez mayor de las empresas internacionales y de los reguladores del mercado común retrocedió ante la autoridad del estado; y desde el interior de los movimientos étnicos regionales se desafió a su autoridad.

A las ciudades no les iba mucho mejor. En los Estados Unidos muchas ciudades centrales se convirtieron en *ghettos* ocupados por gente pobre que no era de raza blanca —muchos de ellos eran nuevos inmigrantes— a los que les interesaba muy poco la reestructuración de la economía. La base de impuestos en disminución de las ciudades demostró no estar a la altura para asumir la concentración de pobreza. Por lo tanto, incluso aquí estaban desapareciendo consistentemente las condiciones para la planificación fordista.

Pero si la planificación está verdaderamente muerta ¿qué podría reemplazarla, de haber algo? Ante la ausencia de planificación, diría yo, todo lo que nos queda en la esfera pública es la política del poder.

Con el colapso del fordismo y más ampliamente del modernismo y el surgimiento de una concienciación posmoderna que celebra la diversidad o la fragmentación, porque eso es todo lo que puede celebrarse, podríamos vernos tentados de declarar la muerte de la planificación. Pero si la planificación está verdaderamente muerta, ¿qué podría reemplazarla, de haber algo? Ante la ausencia de planificación, diría yo, todo lo que nos queda en la esfera pública es la política del poder. La experiencia no dice que la política del poder no ofrece una solución a los males sociales con los que vivimos. Estoy tentado de agrupar todos estos males sociales bajo la rúbrica general de *entropía social cada vez mayor*. Con esto me refiero a un descenso gradual hacia el desorden social y a la aleatoriedad con la consecuencia psicológica de la alienación y el descontento, a la retirada de la gente a muchas esferas privadas de la vida, al miedo a los demás, a la violencia y al deseo irracional de un "mesías" político que nos librerá a todos de la oscuridad y nos conducirá a un futuro más esperanzador. La otra promesa de salvación es el tan admirado mercado. Pero éste también es un fantasma. Lejos de ser autocorrectora, una economía de mercado no regulada sólo añade desarticulación y entropía.

Por lo tanto yo diría que la planificación no es una idea tan mala después de todo, pero necesita radicalmente una nueva concepción. Lo que resulta imposible históricamente es la planificación modernista con sesgo positivista (y racionalista). Necesitamos entonces concebir una forma de planificación que sea capaz de funcionar dentro de un desorden y una complejidad crecientes. En esencia, la planificación es el vínculo entre el conocimiento y la acción. El verdadero tema al que nos enfretamos es: ¿qué tipo de conocimientos y las acciones de quién?

Señalaré ahora algunas de las condiciones formales bajo las que habría de llevarse a cabo la planificación de hoy, al menos en mi país. Después haré una serie de sugerencias para reconcebir el tiempo y el espacio de la planificación en los términos más generales, seguido de los elementos de un modelo nuevo que yo creo que está más adaptado a estas condiciones que el modelo modernista, un modelo de planificación que tenga una oportunidad justa de dar la vuelta a las cosas y alejarlas de la violencia, del miedo y de la entropía acelerada del presente.

LAS CONDICIONES DE LA PLANIFICACION

Según nos adentramos en el próximo siglo, hay cuatro condiciones históricas mundiales que, en mi opinión, forman el contexto de cualquier planificación. Están presentes en todos los sitios en mayor o menor grado y ya me he referido a algunas de ellas antes: el colapso de la continuidad tiempo-espacio en un Ahora discontinuo; la ruptura incipiente de la comunidad política; la pérdida de control político sobre las jurisdicciones territoriales, y la crisis epistemológica engendrada por la pérdida de fe en la ciencia *nomocética*, que es una ciencia basada en las leyes naturales y sociales.

El colapso de la continuidad tiempo-espacio es el resultado de los avances tecnológicos que han hecho posible la transmisión instantánea, oral, escrita y gráfica de información a través de la superficie de la Tierra por vía del cable, las fibras ópticas y el satélite de comunicaciones. El transporte de mercancías (y personas), que sin ser demasiado rápido es lo suficientemente rápido para permitir que emerja un sistema económico global que funcione sin la continuidad tiempo-espacio, muy independiente de los límites de la nación y del control del estado.

Todo esto se comprende y se conoce bien. En una economía que depende cada vez más de una información precisa no se ahorran esfuerzos para mejorar la calidad de las comunicaciones globales. Lo que no se entiende tan bien es cómo afecta la revolución actual de las comunicaciones a las posibilidades de planificación. Mencionaré tres áreas donde la investigación nos permita comprender, al menos en parte, su impacto.

En primer lugar, el sistema económico global se ha consolidado en unas dos docenas de "ciudades del mundo" o centros de acumulación de capital. Estos abanderados del capitalismo global —dirigido por Londres, Nueva York, Los Angeles y Tokio— muestran características comunes en sus estructuras de empleo, demografía, distribución de ingresos y poder. Cada vez más el futuro de las economías locales, regionales e incluso nacionales, se decide en las oficinas de los actores internacionales situadas en estas ciudades.

En segundo lugar, el sistema que resulta de la economía política mundial se ha hecho más inestable, según se expanden las oleadas continuas de innovaciones técnicas de procesos y productos a través del mapa a velocidad increíble, forzando nuevas alianzas (a la vez que se disuelven las antiguas), haciendo brotar maniobras agresivas y defensivas de los actores internacionales y de los estados nacionales, y engendrando ajustes locales continuos en las industrias. Los países que limitan con el Océano Pacífico son los "milagros" económicos más recientes, pero su futuro puede ensombrecerse si cualquier otra región del mundo ascendiera rápidamente. La inestabilidad política también se ve favorecida por la instantaneidad de las comunicaciones, a medida que se imitan rápidamente los acontecimientos de un país en otra docena de ellos, las nuevas modas políticas se transmiten por vía del satélite de comunicaciones, y los acontecimientos históricos se transforman en sucesos en los medios de comunicación. En general, los medios de comunicación tienden a proporcionar una retroalimentación positiva desestabilizando el sistema.

En tercer lugar, los que toman las decisiones en cada campo están sufriendo una sobrecarga de información mal recibida, por lo que sus decisiones tienden a estar menos fundadas que cuando disponían de menos información, pero lo que tenían se sometía a un escrutinio más largo y más detallado. Por ponerlo de otra manera: tendemos a conocer más entendiendo menos. Por lo tanto, las decisiones se toman de cara a una mayor incertidumbre; los riesgos que se asumen son mayores.

La ruptura incipiente de la comunidad política es el segundo acontecimiento histórico mundial que condiciona la planificación. Aquí me refiero principalmente a las democracias occi-

dentales donde todavía existe un concepto bien desarrollado de la comunidad política. En la Europa del este tendría que hablarse de comunidades políticas *incipientes* que emergen después del colapso del comunismo totalitario.

Lo que quiero decir es que el consenso mínimo está en peligro de desintegración a medida que la retórica y la violencia estridentes desplazan al discurso político.

En otra ocasión definí comunidad política como “el lado político de la sociedad civil que emerge del pacto implícito entre individuos y familias al mismo tiempo para tratar los intereses que comparten como resultado de la convivencia dentro de unos confines territoriales determinados” (*Life Space and Economic Space*, pág. 240). La comunidad política hace referencia al *consenso mínimo* que existe como base de una vida política más agitada a través de la cual se fijan las diferencias de intereses y de puntos de vista. Lo que quiero decir con esto es que el consenso mínimo está en peligro de desintegración, a medida que la retórica y la violencia estridentes desplazan al discurso político. Lo que observamos, especialmente en las grandes ciudades de Estados Unidos, es la extensión venenosa de la sospecha mutua, del miedo y de la hostilidad. Cada vez más parte del presupuesto municipal y del estado se dedica al aparato represivo de la policía y de las prisiones. En otros lugares, el terrorismo regional se ha convertido en parte de la vida cotidiana. En todos los lugares existe un rechazo a escuchar otras voces que no sean las de uno mismo y una falta de inclinación al compromiso.

La reestructuración económica ha causado la ruptura del contrato social fordista entre el capital y los trabajadores, y las desigualdades están creciendo tanto verticalmente en términos sociales como horizontalmente en cuanto a las regiones. Los ricos cada vez son más ricos y los pobres más pobres. A medida que las empresas se hacen más bipolares, los sectores de ingresos medios van perdiendo terreno. Al mismo tiempo, se está excluyendo a una parte cada vez mayor de la población de la producción y del consumo y millones de campesinos desprovistos de poder están emigrando a las principa-

les ciudades del mundo, añadiéndose a su diversidad cultural, a la ya existente subclase de los no representados y a las rupturas periódicas del orden político.

Lo que significa todo esto para la planificación es que en muchas circunstancias falta incluso el mínimo consenso político sobre la planificación a largo plazo. Los estados se ven cada vez más incapaces de actuar constructivamente, y se acusa a menudo a la acción del estado de empeorar los problemas y de crear problemas donde no existían. La resistencia de los estados a la planificación se ha convertido en algo común.

La pérdida de control político sobre las jurisdicciones es la tercera condición que media en la planificación. Específicamente, lo que tengo en mente es la creciente disyunción entre el espacio económico y vital de las comunidades organizadas territorialmente. Hasta hace relativamente poco era de sentido común asumir que las economías nacionales e incluso regionales eran unidades razonablemente estables en cuanto a política pública se refiere. Aunque estaban comprometidas en el comercio exterior, ese comercio y los flujos financieros que le acompañaban no eran lo suficientemente importantes como para hacer que sus decisiones carecieran de significado. Pero todo esto ha cambiado. Dentro de un sistema territorial de estados y regiones cada vez más competitivo, las élites gobernantes han comprado parte del paradigma político dominante del ilimitado acceso global a los mercados, la búsqueda sin inhibición del beneficio propio y la indiferencia premeditada ante el destino de las poblaciones desprovistas de poder.

La pérdida del control político debe entenderse como la causa y la consecuencia de lo que he comentado antes sobre la ruptura incipiente de la comunidad política. Debido a que los estados ya no son capaces de acatar las consecuencias del crecimiento acelerado de las principales regiones centrales, como el crecimiento de la desigualdad, la formación de una subclase excluida, el agotamiento de los recursos, el deterioro de la calidad del medioambiente y de la misma calidad de vida, la gente ya no siente simpatía por los estados, cuya capacidad de proacción se debilita también.

Finalmente me gustaría mencionar la crisis epistemológica. Esto es importante porque los planificadores siempre se han enorgullecido de

su racionalismo y de la base científica de sus determinaciones. La planificación se basaba, y en muchos casos todavía lo está, en nociones positivistas de la "verdad" científica establecida de forma objetiva. Pero fuera del dominio de la planificación, el positivismo está atravesando una mala racha. Cada vez hay más dudas sobre si son leyes de comportamiento social universalmente válidas, e incluso si lo fueran tendrían que someterse a las significativas "historias" o textos de la realidad que intentan representar. La ecuación elemental de *savoir* y *prévoir* ya no se acepta como válida. La historia posee la facultad constante de sorprendernos y se ve marcada por discontinuidades principales que nunca se predicen de forma precisa.

Por lo tanto, las epistemologías pospositivistas han abandonado la búsqueda de una "verdad" absoluta simple. El universo no se puede conocer con certeza. La búsqueda de la "verdad" ha sido reemplazada por múltiples perspectivas, una preocupación renovada por el trabajo científico interpretativo (hermenéutico) cuyo objeto es narrar las historias, la validación del conocimiento experimental y la sustitución de la acción comunicativa por los procedimientos incoloros del análisis objetivo.

Lo que estos cambios recientes de la controversia epistemológica han causado a la planificación, es socavar su demanda científica como la ciencia maestra para gobernar. Así han bajado los humos de los planificadores a una estrecha experiencia técnica en áreas limitadas de acción pública.

El modelo técnico de la planificación que nos sirvió durante este período, su inclinación a tomar decisiones y proyectar por adelantado y su reivindicada superioridad con respecto a otras formas de procesos decisorios debido a su carácter científico, ya no es válida y debe abandonarse.

Déjenme que resuma mis ideas hasta ahora. Vivimos en una época sin precedentes que se enfrenta a problemas sin precedentes. Supongo que toda generación cree en la naturaleza sin precedentes de su época y lugar, y en cierta medida esta creencia está bien fundada. Pero todo lo que estamos viviendo a lo largo de las

últimas décadas de este siglo es algo distinto. Es nada menos que el colapso del orden mundial euclidiano de entidades estables y asunciones de sentido común que han gobernado nuestro entendimiento del mundo en los últimos doscientos años. El modelo técnico de la planificación que nos sirvió durante este período, su inclinación a tomar decisiones y proyectar por adelantado, y su reivindicada superioridad con respecto a otras formas de procesos decisorios debido a su carácter científico, ya no es válida y debe abandonarse. Estamos avanzando hacia un mundo no euclidiano con muchas geografías de espacio-tiempo y el reconocimiento de este hecho nos obliga a pensar en modelos nuevos y más adecuados, o a abandonar la planificación como tal.

REFLEXION SOBRE LA PLANIFICACION

El concepto convencional de la planificación está profundamente relacionado con el modo euclidiano; alguno puede verse tentado a decir que si ha de abandonarse el modelo tradicional habrá que abandonar también la propia idea de la planificación. La única manera de resolver este dilema —euclidiano o nada— sería definiendo la planificación independientemente de la ingeniería. Tal definición, que yo he empleado con cierto éxito como el concepto guía de un libro sobre las tradiciones de la teoría de la planificación, es el vínculo de unión entre el conocimiento y la acción. La planificación, entonces, se define como aquella práctica profesional que busca específicamente conectar las formas de conocimiento con las formas de acción en el dominio público. Aunque esta definición sea bastante abstracta, nos permite reconcebir la planificación como algo distinto a la ingeniería, donde los medios están eficazmente relacionados con los objetivos y los proyectos trazan el curso de la acción que han de seguir otros. Nos permite pensar en un modelo no-euclidiano de planificación. Básicamente lo que necesitamos hacer es reflexionar sobre las cuestiones del conocimiento y de la acción. ¿Cuál es el conocimiento relevante y qué acciones implica?

Para comenzar nuestra excursión en este terreno desconocido necesitamos considerar primero las implicaciones de lo que he identificado como el colapso de la continuidad espacio-

tiempo. ¿Cuáles serían el tiempo y el espacio de una forma de planificación no euclidiana? El tiempo de la planificación, yo diría que es el tiempo real de los sucesos cotidianos en vez de un tiempo futuro imaginado. Consecuentemente, los planificadores estarían más en el pleno de las cosas en vez de alejados de las acciones que su planificación pretendía guiar bajo el viejo modelo. Vista de esta manera, la planificación ya no es tanto una manera de preparar documentos, tales como análisis y planes, sino de acercar el conocimiento y la práctica de la planificación a la acción misma. Con el paso del modelo de planificación central al no-euclidiano, los planificadores actúan como profesionales y responsables, individuos que piensan en vez de ser burócratas sin rostro relacionados con la producción de documentos anónimos. El modelo de planificación es la interacción frente a frente con el tiempo real.

Esto no quiere decir que sea fútil imaginar un tiempo futuro, que no sirva hacer proyectos, simulaciones y otros estudios hipotéticos sobre lo que podría o debería pasar el año próximo o en cinco o quince años a partir de ahora. La imaginación humana no puede confinarse a la solución práctica de los problemas aquí y ahora. Al estar abierta al futuro, la mente da saltos en el tiempo. La preocupación por el futuro continuará jugando un papel importante en la planificación. Pero el énfasis de la planificación no-euclidiana debería ponerse en los procesos que operan en el tiempo actual o real, porque los planificadores sólo pueden esperar ser eficaces en el presente efímero y aún sin decidir.

En cuanto al espacio de la planificación, creo que necesitamos dar prioridad al espacio regional y local sobre el nacional y el internacional. Esto nos lleva al punto de vista descentralizado de la planificación.

Quiero asegurarme de que se me entiende bien en este punto. No estoy diciendo que la planificación nacional e internacional sea inútil. La planificación se establece en todos los planos de los procesos decisivos públicos, pero a la hora de pensar en un modelo nuevo ¿dónde se debe hacer más énfasis? Existen varias razones que explican mi elección de la escala regional y local. Primero, hemos de estar más atentos que nunca a la variedad y a la diferencia regional y local. Los problemas y las condiciones de la planificación no son los mismos en todos los sitios, y la especificidad del lugar

ha de guiarnos en la planificación. Otra forma de decirlo es sugiriendo la verdad de un viejo adagio que dice que la solución debe ser tan compleja como el problema que se proponga resolver. Los problemas de la infraestructura de la planificación, la vivienda, el empleo y el medioambiente han de resolverse donde se sienta su impacto. No existe una misma solución para todos los problemas del dominio público.

La segunda razón es la presencia cada vez mayor de una sociedad civil organizada en los procesos decisivos públicos. Como he intentado hacer ver antes, este es un fenómeno relativamente nuevo. Significa que ha de encontrarse un espacio para la participación de todo un grupo de factores nuevos además de los del estado y el capital de la nación. Las regiones, las ciudades y los barrios son los lugares donde puede tener lugar una participación ciudadana significativa. Es mucho menos probable que se de en un plano más superordenado.

La tercera razón es que las regiones y las localidades son el espacio de la vida diaria de las personas y por lo tanto tienen una importancia suprema. El espacio nacional e internacional es típicamente el espacio de las entidades empresariales y de las burocracias superordenadas. No es un espacio donde la gente normal pueda influir mucho en los acontecimientos. Pero la gente normal afecta a los espacios donde se ganan la vida y donde discurre su vida cotidiana. Así, la calidad de ese espacio es excepcionalmente importante para ellos.

Una planificación descentralizada resulta atractiva también por otras razones, tales como por la mayor distribución de los riesgos, por las posibilidades de la experimentación social y por la reanimación de las prácticas democráticas. Es verdad, naturalmente, que las condiciones nacionales e internacionales tienden a limitar las acciones locales y regionales, y que a menudo se requieren cambios estructurales en las altas esferas antes de que se dé un progreso considerable a escala local. Ni la política ni la planificación se pueden abandonar en estas esferas superiores de gobierno y su papel es verdaderamente crucial. Pero hayan cambiado o no, estas condiciones constituyen meramente el marco de la práctica diaria de la planificación, y los planificadores deberían centrar su mayor atención en las regiones, las ciudades y los barrios. Me doy cuenta de que esta formulación

suscita muchos temas, pero en interés de la brevedad me gustaría pasar a algunos otros aspectos detallados de mi modelo no-euclidiano.

Dentro de la continuación nueva del tiempo real y del espacio local, un modelo de planificación no-euclidiano tendría cinco características. Sería normativo, innovador, político, negociador y se basaría en el aprendizaje social¹. Antes de dirigirme a cada una de ellas, podría resultar útil contrastar el nuevo modelo con la conocida planificación euclidiana o modelo técnico. Considerando que la planificación en el nuevo modelo es normativa, es normativamente neutral en el antiguo, donde su criterio principal es su eficacia para lograr los objetivos fijados de forma externa. Considerando que la planificación del nuevo modelo es innovadora (una definición de la acción de este modelo sería "establecer algo nuevo en el mundo"), el viejo paradigma se centra en la asignación de los recursos de los presupuestos, la utilización de los mapas terrestres, la localización de las instalaciones públicas, etcétera. Considerando que el nuevo modelo dice que los planificadores deberían ser políticos en el sentido de preocuparse por la puesta en marcha de la estrategia y de las tácticas, el viejo modelo aboga por la adherencia estricta al código de servicio civil para una práctica efectiva neutral y no política. Y, considerando que el nuevo modelo defiende un estilo de planificación negociador y facultativo, los impactos del viejo modelo centrista están esencialmente desprovistos de poder. Finalmente, el nuevo modelo se basa en el aprendizaje social y el modelo antiguo es principalmente una actividad orientada a documentos, cerrada por mucho tiempo al escrutinio del público y por lo tanto tiene poco potencial de aprendizaje.

Examinemos cada uno de estos términos más de cerca.

¹ Durante los últimos veinte años los elementos de este modelo se han comentado en algunos de mis trabajos, y se han reunido por primera vez como alternativa completa al modelo racional del proceso decisorio, todavía defendido por muchos teóricos de la planificación, de forma más notable por Andreas Paludi. Los lectores encontrarán las siguientes referencias particularmente útiles: *Retracking America: A Theory of Transactive Planning* (Garden City, N.Y.: Doubleday and Anchor, 1973); *The Good Society* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1982); *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action* (Princeton: Princeton University Press, 1987); y *Empowerment: The Politics of Alternative Development* (Cambridge, Mass.: Basil Blackwell, 1992).

La planificación ha de ser innovadora. La planificación innovadora se dirige a las soluciones de los problemas sociales, físicos, económicos y del medioambiente que surgen en la concienciación política del dominio público. Como consecuencia no abarca todo, pero está enfocada a ciertos temas; está orientada en el presente en vez de en el futuro; se preocupa principalmente de los cambios institucionales y procesales adecuados en cada caso. En este sentido específico la planificación innovadora se preocupa más de la movilización de los recursos que de la asignación central. Funciona en un tiempo real en vez de imaginario. Y, sobre todo, es una forma de planificación empresarial. Como tal está bien adaptada al sistema de planificación descentralizada que conlleva la concertación de poderes de varios protagonistas, y por lo tanto, una gran habilidad para la negociación, la mediación y las artes del compromiso. Es una forma de planificación que, al igual que la industria en el sector privado, está preparada para asumir riesgos incluso siendo la responsable públicamente.

La planificación ha de ser política. En la planificación no-euclidiana, donde la planificación tiene lugar en el tiempo real, el conocimiento y la acción están tan unidos que no parecen dos procesos separados sino uno. Por lo tanto, la implementación se construye en el proceso de planificación como una dimensión crítica que abarca la estrategia y las tácticas designadas para salvar la resistencia al cambio dentro de los límites de la legalidad y de la práctica pacifista.

La acción en el contexto actual se encamina a la práctica innovadora. Sin embargo, una experiencia común de la humanidad es que se resiste a "lo nuevo", no porque sea nuevo, sino porque amenaza con desplazar algo que ya existe. Parte de los economistas del bienestar asumen que serían preferibles ciertos cambios porque, dentro de una imposibilidad empírica, beneficiarían a algunas personas y no perjudicarían a nadie. Siempre habrá personas que se sientan perjudicadas por las innovaciones, aunque no siempre en cuanto a ingresos monetarios se refiere.

Siendo este el caso, los empresarios de la planificación pueden esperar encontrar oposición siempre que intenten llevar a cabo sus intenciones. Por lo tanto, si han de prevalecer,

aunque sólo sea en parte, tendrán que pensar en estrategias de implementación desde el principio. Sin las exigencias de la implementación, los diseños de la planificación serían formas sin contenido. Pero actuar estratégicamente es ya actuar políticamente: significa tomarse el poder en serio como un elemento crucial de la planificación.

En Europa, a menudo se entiende la política para referirse a las políticas de los partidos y a la posición ideológica. Este no es el significado que yo le doy. Aunque no exista una definición sencilla de política, me gustaría subrayar aquí el significado más limitado de atención a la estratégica y a las tácticas. Pero la planificación se convertirá en política sólo cuando apunte más allá de las buenas intenciones, a la realización actual de la práctica innovadora.

La planificación debe ser negociadora. Hay dos tipos de conocimiento especialmente pertinentes en la planificación contemporánea para la búsqueda de soluciones: el conocimiento experto y experimentado. Los planificadores se identifican normalmente con el primero; el último es el conocimiento no codificado de las personas a las que afectarán las soluciones potenciales. Si las soluciones son las adecuadas al problema, habrán de unirse las dos. Verdaderamente, la definición del problema en sí puede resultar de la unión experta del conocimiento experimentado en un proceso que yo llamo aprendizaje mutuo.

Puesto que el conocimiento experimentado no está codificado, se manifiesta principalmente a través del discurso. En las negociaciones frente a frente entre el planificador y la población afectada es donde podemos encontrar una base del conocimiento adecuado al problema.

La planificación negociadora es específica a una situación y, de este modo, adecuada para la planificación descentralizada en la que se busca una diversidad de soluciones a escala regional y local de gobernación. La planificación negociadora busca acercar a las poblaciones potencialmente afectadas, al proceso de planificación desde el principio, cuando todavía es necesario definir los problemas. Es un estilo participativo con sus propias características. Sobre todas las demás, la participación requiere tiempo. Por el lado tanto de los planificadores como de la gente, se requiere también la capacidad de escuchar amablemente y hacer que la búsqueda

de la definición y de la solución al problema sea una responsabilidad compartida.

La planificación negociadora funciona mejor con grupos pequeños de hasta veinte personas. Puede autorizarse o no a los representantes de la comunidad a hablar en nombre de otros. La planificación negociadora, por lo tanto, no es una respuesta a la cuestión de la responsabilidad democrática. Su exigencia es más limitada. Consiste en acercar un conocimiento más detallado y específico para referirse a una situación determinada que podría darse si sólo se empleara el conocimiento experto. Además, puede también reforzar las respuestas de la comunidad y canalizarlas lejos de la resistencia ciega, por caminos más constructivos. La planificación negociadora busca llamar a la capacidad de la gente para la práctica proactiva y, donde triunfe, puede ayudar a crear un sentimiento de solidaridad colectiva.

La planificación ha de basarse en el aprendizaje social. En épocas turbulentas, donde se puede prever poco, existe la necesidad de proceder cautelosa y experimentalmente con el fin de aprender de los errores, para permitir que nueva información guíe el curso de la acción, y para aplicar tales correcciones en los proyectos actuales según se vayan necesitando. Naturalmente, es necesario realizar compromisos a largo plazo de vez en cuando: los sistemas de tránsito de carriles, por ejemplo, han de diseñarse en un plano sustancial. Pero los proyectos a gran escala son más bien la excepción que la regla, y las soluciones que parecen ser la respuesta más adecuada son cada vez más flexibles y a pequeña escala. Por ejemplo, la generación de poder a pequeña escala está cada vez más dentro de las posibilidades técnicas y económicas. Además, las soluciones al transporte más flexibles que el carril fijo —sistemas de carriles compartidos, omnibuses, servicios puente— son las que están encontrando más acogida entre los planificadores de los medios de transporte.

El modelo de planificación de aprendizaje social defiende un proceso abierto con dos características principales: una retroalimentación crítica y una memoria institucional poderosa. La apertura requiere procedimientos democráticos. Está a favor de las reuniones abiertas y no cerradas, e invita a la crítica y al comentario. Los medios de comunicación de información

públicos juegan aquí un papel importante; la investigación valorativa también. La planificación en el dominio público ha de ser responsable. En un clima de secreto se acumulan los errores y, a largo plazo, culminan casi ciertamente en desastre.

Los sistemas de aprendizaje social requieren un liderato seguro que no tenga miedo a admitir los errores. También requieren una cultura política que no vaya en pos de la ventaja partidista inmediata en cada error que se cometa. Sin embargo, es esencial darse cuenta de las amplias implicaciones del aprendizaje social. Cuando la acción fracase en satisfacer las expectativas, debe cuestionarse la estrategia empleada y, además, la imagen que tiene el protagonista de la realidad, e incluso los valores últimos sobre los que descansa la acción. El reconsiderar la estrategia, la imagen y los valores requiere un tipo de coraje que sólo es probable que lo posean los empresarios de la planificación.

He mantenido que el viejo modelo de planificación que tiene sus raíces en los conceptos de la ciencia y de la ingeniería del siglo 19 está muerto o gravemente deteriorado. Aunque todavía se practica, cada vez es menos importante en la vida pública. Aunque todavía se enseña en la academia, tiene poco valor que ofrecer a los estudiantes. Por lo tanto, se necesita una forma de planificación alternativa no-euclidiana que sobrelleve los múltiples problemas de los finales del siglo veinte.

En la planificación no-euclidiana el planificador se sitúa en el medio de la actividad que llamamos planificar, como el profesional responsable de las acciones. Esto sugiere una misión nueva y más agresiva para los planificadores que busquen un cambio de valores relevantes dentro de sus esferas de competencia. En esta función empresarial los planificadores han

de ser los responsables públicamente, puesto que presiden sobre los procesos que están radicalmente abiertos a la investigación pública.

Una planificación no-euclidiana es una forma descentralizada de planificación, que privilegia a las regiones y localidades. Pretende que la población afectada participe activamente en la planificación. Haciendo esto, valida el conocimiento experimentado de la gente normal y promueve el aprendizaje mutuo entre el experto de la planificación y la población afectada. Las verdaderas exigencias de la planificación, donde el conocimiento es una combinación de experiencia y pericia, se compensan finalmente a través de las negociaciones intersubjetivas entre los participantes de la comunidad y los planificadores.

La planificación no-euclidiana funciona en el tiempo real, uniendo el conocimiento y la acción en un proceso sólido de cambio de estrategia. Los empresarios de la planificación son principalmente movilizados de los recursos que buscan concertar las energías públicas y privadas en soluciones innovadoras para los desafiantes problemas del dominio público. Pero tal planificación está orientada a valores especiales y no al beneficio. Es explícitamente normativa en su intención. Aunque los planificadores siguen siendo libres de elegir, la acción en el dominio público deberá justificarse, en los términos más generales, como la que favorece la causa del florecimiento humano y la diversidad en todo el mundo.

La planificación no-euclidiana no puede atestiguar que la vida en nuestro pequeño planeta será mejor si abrazamos sus preceptos. Pero a medida que cruzamos el umbral del nuevo milenio, es un modelo que parece estar bien adaptado a las exigencias y a las condiciones de nuestro tiempo. Es un modelo que vale la pena probar.