

¿PLANIFICACION PARA LOS PLANIFICADORES PARA EL CAMBIO SOCIAL?

ENRIQUE BROWNE C. *, GUILLERMO GEISSE G. *

1. INTRODUCCIÓN

Este ensayo constituye una visión autocrítica de la actuación que han cumplido los planificadores urbano-regionales en América Latina y de la educación que en esta área del conocimiento ha predominado en la región ¹. A la luz del análisis efectuado se plantea un nuevo enfoque 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 variable medida algunas de las observaciones aquí formuladas ².

Durante la década del sesenta, una considerable cantidad de recursos provenientes de fuentes nacionales e internacionales fue movilizadas 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 énfasis en la región con la consiguiente multiplicación de profesionales, instituciones y literatura sobre el tema.

* Profesores de CIDU. Los autores agradecerán a Manuel Castells y Eduardo Santos sus comentarios al primer borrador de este ensayo.

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.

El objeto de este esfuerzo supuestamente fue 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.

A lo largo de la década y después de sucesivos fracasos en intentos puntuales de solución, se fue formando la 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 diagnósticos las relaciones de causalidad entre cambio social y cambio espacial. La confrontación de ambos planos puso en mayor evidencia desajustes estructurales, induciendo la adopción de objetivos radicales de cambio para el desarrollo urbano y regional.

Sin embargo, a medida que el léxico de la planificación se radicaliza constituyendo casi un lugar común de diagnóstico, planes, cursos y seminarios, la brecha entre los objetivos de desarrollo enunciados y el desenvolvimiento real de nuestros contextos aumentaba en vez de disminuir. 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 planificadores³: la falta efectiva de voluntad de cambio por parte de los gobiernos⁴, desinteligencia con políticos y administradores, inestabilidad de los medios político-institucionales, falta de apoyo de los grupos sociales involucrados, escasez en los recursos asignados a la planificación y varios más.

En esta dirección se ha hablado bastante y en algunos casos los argumentos son sólidos, quedando no obstante débilmente tratado un aspecto a nuestro juicio crucial para explicar el divorcio entre planificación y acción: se trata del propio desempeño profesional.

Postulamos que los planificadores hemos autolimitado, consciente o inconscientemente, nuestra actuación a la mera confección técnica de diagnósticos y planes, evitando voluntariamente la acción de cambio, con lo cual hemos sido cómplices del mismo subdesarrollo dependiente que decimos atacar. Hemos estado en una contradictoria y enajenante situación tecnocrática. Usamos un lenguaje de cambio de alta resonancia en la confraternidad científica nacional e internacional, importándonos poco que nuestro verbalismo se tradujera en acciones concretas de transformación social.

Existen síntomas que demuestran que nos interesa desligarnos de la acción. Más allá de ellos 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.

3 Una excepción a esta tendencia, es el ensayo descriptivo sobre planificación económica, de Ricardo Cibotti y Oscar Bandeci: Un enfoque crítico de la planificación en América Latina. ILPES, documento mimeografiado, 1969.

4 Entre otros aspectos, este punto aparece especialmente tratado por Marcos Kaplan, en su artículo Aspectos Políticos de la Planificación en América Latina. Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación. Vol. IV, septiembre de 1970, N° 15.

II. SINTOMAS: EXCUSAS PARA EVITAR LA ACCIÓN

La planificación como práctica profesional ha tenido la tendencia a una autovaloración exagerada, a juzgar por las condiciones que los planificadores ponen explícita o implícitamente 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, tomemos 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 ha 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 metropolitanas⁵.

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 adoptarlos como objeto de acción. Por supuesto que esto no nos ha impedido realizar planes como mera formalidad y con escasos efectos.

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 alineadas en sindicatos, juntas de vecinos, consejos regionales y otras organizaciones formales o informales que presionan por el cambio. En dicho caso, las formas de actuación profesional serían obviamente diferentes a las tradicionales.

No podemos justificarnos diciendo que es necesario que todo se modifique antes 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

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

muchas veces no ha sido ni siquiera chequeada en los países centrales de origen, pero que son la última moda en cuanto a avance científico en el campo⁶. Subyacente a su carácter científico la gran mayoría de estos modelos encierran 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 eficazmente⁷. Así, 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 adecuan 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

6 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.

7 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. 1, N° 2, junio 1971.

impide llevar adelante las transformaciones sociales que propugnamos?

3) *El su puesto "derecho" para coordinar la división social del trabajo*

Es frecuente ver como 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 le 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 involucrados 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 ellas no se sienten inclinadas 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 administrativas. 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, que teniendo nuestros planes para coordinarse 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 REAFIRMACIÓN

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 plano 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.

1) *Frente al contexto conflictivo: la neutralización aceptada y la marginación voluntaria*

Si hay algo característico a los países latinoamericanos, son los conflictos. Estos conflictos generados en las bases mismas de las relaciones sociales de producción capitalista, se agudizan en medio de las contradicciones e injusticias que refuerzan el subdesarrollo y la dependencia. Lucha de clases entre los propietarios de los medios de producción y el proletariado urbano y rural. Conflictos dentro de las mismas clases dominantes y dentro del proletariado obrero. Luchas que se trasladan al nivel ideológico a través de movimientos políticos formales o subterráneos. Conflictos dentro de los aparatos de Estado que consolidan en mayor o menor grado el poder de los grupos dominantes. Disputas entre regiones de un mismo país y tantos otros. Repitiendo al revés: si hay algo difícil de encontrar es el consenso, aún frente a situaciones muy específicas. Y a pesar de que en

otras facetas de nuestra personalidad nos veamos envueltos en el conflicto, como planificadores proclamamos la neutralidad.

Los profesionales urbano-regionales hemos actuado con preferencia en dos tipos de lugares, a saber, en los gobiernos centrales o en centros de investigación y docencia, nacionales o internacionales. Otros posibles lugares para el desempeño profesional han sido subestimados o ignorados, como es el caso de administraciones locales y organizaciones de base formales e informales⁸.

La posición de los planificadores del aparato administrativo de los Estados ha sido de tipo asesor realizando planes indicativos que han buscado orientar la acción pública y privada. Teóricamente la labor consistió en ofrecer alternativas de cambio más o menos drásticas entre las cuales los responsables políticos pudieran elegir y convertirlas en políticas públicas. Sin embargo, insertos en el aparato burocrático, las alternativas no han sido tales, ya que la afiliación con el Estado ha significado, en mayor o menor grado, compromiso con los grupos dominantes de la sociedad poco interesados en alterar el statu-quo.

Uno de los tantos ejemplos de este hecho es el sucesivo fracaso de las políticas de descentralización que se han intentado en los países latinoamericanos⁹. Ningún plan nacional ha logrado hasta ahora, vencer en forma sostenida la resistencia de las empresas frente a alternativas de localización regional, las que generalmente representan una reducción de rentabilidad privada respecto a localizaciones centrales, al menos en el corto plazo.

Pronto después de la formulación de radicales alternativas de desarrollo regional se, ha terminado en ajustes de carácter reformista y aún así se han alcanzado resultados muy por debajo de las expectativas iniciales. La razón es clara: dentro del sistema estatal, el compromiso formal que existe por parte de los planificadores con el contexto social se ha visto esterilizado por la falta de crítica negativa al sistema global.

⁸ Durante los últimos años ha aumentado considerablemente la labor de consultores privados en planificación bajo contrato con los gobiernos nacionales.

⁹ Para una información al respecto, ver: Walter Stöhr: "Regional Development in Latin America. Experience and Prospects". ILPES, 1969, mimeografiado.

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, se pueden resumir en una sola palabra, *incrementalismo*, el cual, aparentando ser el método más seguro para emprender acciones racionales frente a la incertidumbre del futuro, tiene el riesgo de conducir a resultados francamente irracionales a largo plazo¹⁰.

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 de baja densidad, menores costos directos de construcción y otras consideraciones similares.

No obstante, a largo plazo ha quedado de manifiesto la irracionalidad resultante a juzgar por la acentuada segregación ecológica de la población metropolitana, los enormes costos indirectos por concepto de infraestructura de servicios y transporte, la 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 extraña *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

¹⁰ La tesis incrementalista es sustentada, entre otros, por David Braybrooke y Charles E. Lindblom, A strategy of Decision. The Free Press, New York, 1970.

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* 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 actuación en la tecnocrática labor de elaborar planes y proyectos, consciente o inconscientemente nos vemos absorbidos por el mismo sistema social que en nuestros diagnósticos decimos condenar. La burocracia estatal nos proporciona, en cambio, una ocupación estable con opiniones 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 la dificultad para adoptar una posición crítica de las estructuras vigentes y sus manifestaciones espaciales. 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, subdesarrollado 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 este 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 ha sido un aspecto altamente positivo en estos esfuerzos.

Sin embargo, para los que laboran en instituciones internacionales, esta 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 son parte, en su mayoría, sólo de la secretaría técnica de organismos que representan los intereses políticos de los gobiernos latinoamericanos que tienen muy diferentes posiciones ideológicas. Por este motivo, les 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 verse 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 asistencia 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"¹¹, Pero en la forma más corriente de actuación en estas unidades, como son la investigación y 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 estado dispuestos a sumergirnos 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 escritorios, 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 que para que ellas se traduzcan en acciones de cambio deliberado. Hemos realizada 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.

¹¹ Posición similar a la de las firmas consultoras privadas señaladas en el pie de página N° 8.

En el fondo está el supuesto que nuestros diagnósticos y planes no van a ser llevados a la práctica. Antes de indagar 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 por qué.

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 lo serían por falta de tiempo, preparación científica especializada y porque están desvinculados 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 juicio se mezclaría con un autojuicio difícilmente objetivo y aceptable.

Mientras tanto, los sectores populares involucrados 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 los resultados a esperar de los planes es 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 se ha realizado por los propios planificadores, pero sin usar como referente de evaluación los resultados concretos derivados de los planes, sino en relación a la calidad técnica intrínseca de los mismos*¹².

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 clórico 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 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 términos de movilidad ocupacional. Se explica así la soltura con que recurrimos al discurso revolucionario entre 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 conlleva 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*¹³.

Nuestra posición puede ser planteada en los siguientes términos. *En el restringido proceso*

12 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*, págs. 238-252. Routledge and Kegan Paul Ltd., London, y en Frederic Osborn, *Green Belt Cities*, págs. 195-198, Evelyn Adams and Mackay Limited, London, 1969.

13 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 planos". Esto es evidente porque entre la etapa de diagnóstico y las proposiciones 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.

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 determinísticamente lineal, en que el presente es sólo una fugaz instancia entre el pasado histórico y un futuro mecánicamente condicionado por él¹⁴.

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, 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 diagnósticos¹⁵. 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 entregado los planificadores urbano-regionales no hayan servido como reales alternativas de políticas. *Este es otro de los mitos aceptados del proceso clásico de planificación: que los planificadores entregan alternativas para que los políticos elijan. No hay tal*¹⁶.

Posiblemente los políticos no hayan deseado comprometerse en alternativas drásticas de cambio, y que 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

¹⁵ 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.

¹⁶ Un documentado estudio, aunque realizado en un contexto diferente, sirve para reafirmar esta aseveración. Se evaluaron 13 de los mayores planes metropolitanos realizados en U.S.A., concluyéndose, entre otras cosas, que las supuestas alternativas que entregaban "no tenían 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.

¹⁴ 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 Edition, October, 1968.

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 aparecen como una afrenta a la racionalidad. Por lo tanto, el futuro no tiene posibilidad de influir en el presente mientras nuestra "racionalidad" nos lleva a utilizar el pasado para fijar un vago futuro. Este 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 educación de los planificadores urbano-regionales en América Latina*

A estas alturas nos parece conveniente proceder a una breve síntesis que permita visualizar con mayor claridad 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 entre un radical verbalismo de cambio versus la despreocupación por luchar para que ellos se concreten en acción práctica. Hablamos de cambio y vivimos en el conformismo. En el fondo está el supuesto que nuestras palabras no corren el riesgo de ser implementadas en acciones de cambio.

Luego, para explicar cómo se sostiene nuestra contradictoria posición, pasamos al *plano de la clásica teoría de decisiones en el proceso de planificación*. Ahí detectamos que la circularidad del proceso no existe, ya que la fase de retroalimentación correspondiente 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 involucrados. La evaluación se realiza 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 supraestructura 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 ellos 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 reales alternativas a los políticos, haya sido otro mito aceptado. Analizamos críticamente un pasado que determina la situación presente, pero le atribuímos 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 tendencia enajenante de planificar para los planificadores y no para el cambio social.*

A su vez esta tendencia se transforma en un *círculo vicioso originado y reafirmado como tal por una educación que ha tendido a*

la especialización neutral, la inmunidad tecnocrática y la linealidad determinista.

Nos explicarnos. 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 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 Norteamérica 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 ésta 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, éste fue de carácter interno a la vida universitaria, propio a un sistema educacional competitivo. Nótese cómo se empiezan a reflejar situaciones que, según vimos, 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 propios 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 en base al supuesto de universidad 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 reali-

dades nacionales y latinoamericanas, y a los reclamos revolucionarios consecuentes.

Pero en el plano motivacional, la educación extranjerizante induce simultáneamente 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 posibilidades de movilidad interna y las realidades nacionales 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. Creernos que mayoritariamente 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 determinista del tiempo que veíamos aplicada en la elaboración de planes. Hemos sido educados, y educamos para que cada uno de nosotros cumpla con un solo rol funcional dentro de la sociedad. Esto, que es aplicable a la educación en general, se acrecienta a medida que aumenta el grado de especialización y, por lo tanto, se hace claramente visible en la educación de los planificadores urbano-regionales. El entrenamiento se ha limitado 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 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 tecnoestructura 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 que éste surge primordialmente de la práctica social.

Intuimos 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 adecuan las decisiones y la implementación de ellas a las necesidades del pueblo?, y tantas otras.

No obstante, un aprendizaje social de este tipo implicaría un fuerte trabajo adicional y desplazar nuestro lugar de actuación desde los cómodos refugios académicos hacia los lugares donde ocurre la acción y el conflicto. En alguna medida intuimos que no hacer esto es una *restricción para el propio desarrollo personal y para nuestra capacidad como agentes del proceso de transformación de nuestras sociedades*.

Pero tratando de aumentar nuestro prestigio académico en el gremio, lo cual ya requería de un esfuerzo adicional, y obligados además a realizar planes que justifiquen nuestro salario, vemos como imposible dedicar más tiempo aún al aprendizaje de nuestros contextos, ¡y ello tiene mucha de cierto si se trata de hacer todo al mismo tiempo!

Subconscientemente detectamos la restricción que significa para nuestro desarrollo personal el delimitarnos a un solo rol funcional, pero no visualizamos cómo romper esta limitación en el futuro.

Hemos sido entrenados especializadamente dentro de un ámbito tecnocrático que mira hacia el gremio internacional y, a pesar 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 personal está condicionado a ser la continuación linealmente mejorada de nuestro determinante pasado.

Recalcamos el hecho 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 PLANIFICACIÓN A LA ACCIÓN

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*

La alternativa que visualizamos la hemos denominado *planificación recurrente*. Ella se basa en el supuesto 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 ha 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 puede ser una forma rígida de actuación. Ella deberá variar según sea el régimen político-económico del país en el cual se inserte.

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 dominadas¹⁷.

Pero en ningún caso el énfasis diferencial en los aspectos técnicos o en la práctica social debe llegar al extremo de excluir uno u 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*. 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 hay que detectar rigurosamente las diversas causales históricas que han conducido a la situación actual, se requiere plantear o adherir a 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 involucrados 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 obligan a los planificadores a pronunciarse definitivamente. Se terminan las vaguedades.

Pero el futuro se usa para retornar al presente. Discutidos y decididos públicamente, los proyectos a largo plazo se vuelven al presente para realizar planes y establecer estrategias de acción a corto plazo —5 años parece un período adecuado— conducentes a la opción elegida. *En estos planes se concentra el esfuerzo en sólo ciertas áreas que aparezcan como claves por su posibilidad de impacto de cambio en el sentido deseado y que induzcan la movilización popular en turno a su logro.* La Reforma Agraria y la Nacionalización del Cobre en Chile son claras ilustraciones de cómo actuar en esta forma, elegida la opción de una vía socialista de desarrollo. Aunque 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 tengan, y contribuir con sus conocimientos a la concreción de proyectos sociales y a detectar las áreas claves consecuentes.

Los proyectos de futuro no son estáticos y sus variaciones generan nuevas áreas críticas de acción inmediata. De esta forma se produce una permanente y cambiante dia-

¹⁷ La planificación recurrente se acerca de dichos casos a lo que John Friedmann ha denominado "contraplanificación", la cual "se ocupa de los fines y medios de la acción revolucionaria", Ver John Friedman, Notes on Societal Action, Journal of the American Institute of Planners, Sept., 1969, vol. XXXV, N° 5.

lética entre futuro y presente en la cual se ve envuelta la actuación del planificador.

Se recurre continuamente al futuro para actuar hoy, y se recurre a los grupos sociales para la decisión sobre opciones futuras y planes a corto plazo: es democratización, participación y movilización en el preparar y decidir sobre los planes de acción. Sin afectar la racionalidad 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 acción de cambio presente.

Lo anterior no basta. Aún bajo esta nueva forma de 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 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 perfecta? 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 erráticamente de los planes a la implementación, a las decisiones y a la evalua-

ción de resultados. Menos aún, si se pretende hacer todo esto al mismo tiempo, lo que haría su 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 recurrencia 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, situaciones en las que se plantearán interferencias de atribuciones con altas probabilidades de conflictos. *Nuestra fuerza en los conflictos 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, incluyendo 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 pueden ser sindicatos, asociaciones regionales y locales, organizaciones estudiantiles, partidos políticos 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 ellos, siendo necesario el esclarecimiento de 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 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 involucrados. 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 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, tendría poco lugar. Ascender ahí está muy bien, siempre y cuando sea en base al aporte de conocimientos que, mediado por la práctica social, traduzca fielmente el compromiso con nuestras realidades nacionales.

2) *Educación recurrente para la planificación recurrente*

Un tipo de planificación como la planteada requiere de una educación consecuente y, por lo tanto, distinta en forma y contenido a la 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. Algunos pasos positivos en este sentido ya se han comenzado a cristalizar. 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 reeducación 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 currículum en consecuencia.

Lo anterior está esbozado a un nivel muy general. Precizando, forma y contenido de la educación en planificación se interrelacionan en una proposición concreta: "educación recurrente"¹⁸. *En ella el aprendizaje en planificación urbana y regional comienza antes del tradicional nivel de post grado y se desarrolla indefinidamente en el tiempo, intercalándose repetidamente, en períodos de variable duración, con la acción social directa.*

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 universitaria, por medio de cursos insertados en los currículum 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 fomentaría las defi-

¹⁸ Una concepción similar de la educación aplicada a la sociedad en general, ha sido planteada pioneramente por Olof Palme, ex Ministro de Educación de Suecia y hoy Primer Ministro en dicho país. Su interpretación y aplicación específica a las materias urbano-regionales es nuestra.

niciones ideológicas al respecto. A los egresados con grados profesionales interesados en profundizar sus conocimientos sobre la problemática urbano-regional, se les requerirían 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 dónde se adecuan sus inquietudes a las necesidades del contexto social, detectando a su vez dentro de la vasta temática urbano-regional, sus intereses más específicos.

Más 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 "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 laboraran 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 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 el 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 enajenante situación que mayoritariamente hemos vivido los planificadores urbano-regionales en América latina.