

PROGRAMAS DE ENSEÑANZA DE PLANIFICACION DEL DESARROLLO URBANO REGIONAL A LA LUZ DE LA EXPERIENCIA DE IMPLEMENTACION DE PLANES Y POLITICAS

J. F. URIBE-ECHEVERRÍA *

INTRODUCCIÓN

El propósito central de este ensayo es el análisis de la experiencia obtenida en la aplicación de políticas espaciales¹ con el propósito de extraer algunas conclusiones que sirvan a una evaluación de las orientaciones básicas de los programas de enseñanza en esta materia. En una situación ideal, esta retroalimentación debiera, en la medida de lo posible, ser una constante fuente de información para el replanteamiento periódico de las actividades académicas.

Naturalmente, ésta no es la situación más común. Por el contrario, una vez organizado, un programa académico, éste tiende a encontrar sus propios cauces y, muchas veces, a encerrarse en una realidad separada que no pocas veces adopta un curso divergente con la realidad exterior.

Este ensayo, entonces, se funda sobre la creencia del autor —que no tiene nada de original— de que la primera y más importante contribución de esos programas es su capacidad para ayudar los esfuerzos globales de la sociedad en la superación de sus problemas concretos.

*Profesor del Institute of Social Studies, ISS, La Haya.

¹ La expresión "políticas espaciales" será usada a lo largo de este trabajo como sinónimo de la expresión "planes, programas y/o políticas de Desarrollo Regional".

No debe tomarse esto como una invitación a adoptar un "activismo" indiscriminado, sino, por el contrario, a desarrollar los instrumentos académicos útiles a las situaciones que se viven. Ello, como se verá más adelante, es sólo posible cuando se impone el más alto rigor académico.

De más está decir que este ensayo refleja, exclusivamente, las opiniones del autor y que por motivo alguno deben ellas tomarse como pertenecientes a la institución en que trabaja. Sin embargo, es también necesario mencionar que el autor se ha beneficiado extensamente de las oportunidades encontradas en su trabajo y, por sobre todo, del diálogo con los colegas del Instituto de Estudios Sociales en general, y del Programa de Desarrollo Regional en particular. De modo que si bien asume la responsabilidad por los conceptos emitidos aquí, no puede reclamar libremente su paternidad.

1. CONSIDERACIONES GENERALES

No se puede dejar de experimentar algún grado de inquietud al examinar el panorama que, en su conjunto, presentan las actividades ligadas a la Planificación del Desarrollo Urbano Regional en los países subdesarrollados. Hasta cierto punto, se detecta, especialmente en los medios universitarios y centros de investigación —aun cuando también en aquellos sistemas de planificación donde fue adoptada muy tempranamente— un cierto

sentimiento de semifrustración o, al menos, de esperanzas incumplidas.

Es frecuente encontrar que, sin negar necesariamente los aportes que la Planificación del Desarrollo Urbano Regional ha hecho al tratamiento de los problemas, muchas personas reconocen que los resultados han estado por debajo de las expectativas originalmente suscitadas. Resulta, luego, paradójico, que sea al mismo tiempo una actividad en plena expansión. En efecto, la mayoría de los gobiernos que aún no lo habían hecho, han estado introduciendo alguna forma, de sistema de planificación urbano-regional dentro de sus rutinas de operación. A su vez, esto ha generado una demanda creciente por personal calificado y conocimientos en general, que se refleja en la asignación de recursos que se orientan tanto a la investigación como a la enseñanza. Así pues, la situación es tal, que si bien la demanda por educación es extremadamente alta —y por tanto nuevos cursos e institutos nacen permanentemente— los *feed-backs* que se reciben desde la realidad no son particularmente reafirmadores.

Esta aparente paradoja parece señalar que si bien la naturaleza de las problemáticas aportadas por esta actividad, son esencialmente correctas, su nivel de eficiencia en la

práctica no ha sido enteramente satisfactorio². En el hecho, podría decirse que la Planificación del Desarrollo Urbano Regional se ha justificado hasta ahora *más por sus objetivos que por sus resultados*. Es, por cierto, afortunado que los objetivos de una actividad sean sólidamente aceptables, pero es también posible de concebir que esta situación no podría sostenerse por tiempo indefinido. Si la Planificación del Desarrollo Urbano Regional va a establecerse firmemente en la práctica de los gobiernos nacionales, tendrá que ser capaz de mostrar resultados materiales acordes con el esfuerzo que significa su operación. Sería pues conveniente, que todos aquellos que participan de un modo u otro en esta actividad, examinen su propio quehacer desde este punto de vista, a fin de encontrar, primero, las explicaciones, pero sobre todo, las líneas de acción que puedan ayudar a orientarlas mejor al incremento de la eficiencia práctica de la Planificación Urbano Regional.

La tarea desempeñada por los centros de enseñanza e investigación, no puede ser una excepción. Más aún, cuando parece probablemente correcto asumir que no pocas de estas ineficiencias relativas pueden originarse o, al menos, perpetuarse, a través de las características y estructuras de los programas académicos.

Para su desarrollo, será necesario en primer lugar, examinar alguna evidencia del balance actual en materia de implementación de políticas espaciales y, muy especialmente, de sus problemas y desilusiones. Si bien no puede considerarse un análisis sistemático del problema —lo que por otra parte está lejos del alcance de este trabajo—, proporciona sin embargo, un punto de partida y un foco necesario al análisis posterior.

A continuación, se ha hecho un intento por identificar algunas de las áreas de problemas más significativos, que pueden considerarse relacionados al diagnóstico previo. Finalmente, se analiza en qué medida los programas existentes son capaces de dar una respuesta a los problemas enfrentados. Las conclusiones que se obtienen pueden ser entonces entendidas también como el correspondiente set de proposiciones sobre orientación de los programas docentes. Es interesante ob-

² Básicamente, su preocupación central por los efectos de las estructuras, patrones y movilidad espaciales de variables tales como población, actividades, infraestructura, información y recursos productivos, etc., sobre los procesos de desarrollo económico y social; su preocupación por el uso de enfoques integrados en el análisis de los problemas de planificación del desarrollo; su intento de establecer un puente entre la planificación local y la nacional y su voluntad de incorporar un tratamiento explícito de los diversos caracteres e intereses regionales. Para una discusión de la planificación urbano regional, sus objetivos y justificación, véase:

- Rodwin LI. (1963) "Choosing regions for development" in Friedrich C. J. and Harris E. (eds.) *Public Policy*, Harvard University Press.
- Friedmann J. (1956) *Regional Development Policy: a case study of Venezuela*, Cambridge Mass, the MIT Press.
- Van Reay H. G. M. (1970) "A case for Regional Planning and statement of intent", *Development and Change* N° 2.
- Hilhorst J. G. M. (1971) *Regional Planning: a systems approach*, Rotterdam University Press, Chapter 1: "The case for Regional Planning".

servar que la evidencia analizada sugiere la existencia de una divergencia bastante significativa entre la orientación prevaleciente en los programas de enseñanza y los problemas confrontados por la práctica concreta.

Las experiencias de planificación parecen indicar la necesidad de contar con un tipo de personal especialmente capacitado para los siguientes tipos de actividades:

a) Hacer un uso flexible y aun adaptar y/o reformular formulaciones teóricas, lo que involucra una sustancial base analítica, pero por sobre todo, la capacidad de investigar y de aprender directamente de la realidad, más que de los textos.

b) La capacidad de diseñar estrategias o variantes de estrategias, apropiadas a las condiciones de las regiones, lo que supone, además de un manejo sustancial de la teoría, una profunda habilidad para analizar las características peculiares de cada situación y, por sobre todo, la capacidad de sintetizar ambos aspectos en un todo coherente.

c) La introducción sistemática de variables políticas y operacionales en el análisis de problemas de planificación y, su contraparte, el entrenamiento de los planificadores en el uso y aprovechamiento de técnicas de organización, administración y control.

Los programas de enseñanza que existen, en su mayoría parecen poner, en cambio, un énfasis exagerado en el aprendizaje de conocimientos, descuidando los aspectos que podrían contribuir más directamente al desarrollo de las habilidades mencionadas, tales como la investigación, el entrenamiento para el análisis y diseño de estrategias, y la metodología de planificación, especialmente en sus aspectos concretos de implementación.

Como consecuencia, parece ser necesario un cambio de énfasis en el diseño de los currículos, a fin de crear equipos profesionales debidamente entrenados para avanzar en el mejoramiento de la implementación de políticas espaciales en el Tercer Mundo.

2. HACIA UNA EVALUACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO URBANO REGIONAL

Abordar el problema en la forma señalada en la sección anterior requiere, en primer lugar, establecer algunos hechos sobre la per-

formance" exhibida por las políticas espaciales en su aplicación práctica.

No es ésta, por cierto, una tarea fácil. Son todavía relativamente escasos los estudios evaluativos que existen y aquellos que están disponibles, no son siempre de mucha utilidad.

Por tanto, el conocimiento de que se dispone es relativamente fragmentario y, en la práctica, se vive *más bien en un mundo de opiniones que de hechos*³.

Como es lógico, no es ni podría ser el propósito de este trabajo intentar el cierre, ni siquiera parcial, de esta brecha. En un planteamiento mucho más modesto, se propone simplemente utilizar algunos de los materiales disponibles para formular una serie de hipótesis básicas sobre el fenómeno, para su contrastación con las tendencias observables en los programas docentes.

Hecha esta aclaración, se presenta a continuación la primera parte de este análisis.

2.1. Los problemas de evaluar la Implementación de Políticas espaciales

En principio, dos tipos de evaluación pueden aplicarse a todo proceso de planificación. En primer lugar, es posible medir la relación entre costos y beneficios resultantes de la aplicación de la política en un intento por determinar *el supuesto beneficio neto que ella ha generado*. Tal aproximación podría, al menos teóricamente, refinarse considerablemente incorporando una desagregación mayor de los flujos de costos y beneficios en términos de los distintos grupos sociales en que se originan los primeros y aquellos a que se dirigen los segundos⁴.

Naturalmente, si tal enfoque fuera posible en forma rigurosa, se podría disponer de una buena imagen de la "performance" de una política espacial, ya que se dispondría de una

³ De allí que muchas investigadores y planificadores se hayan referido con mucha frecuencia a la necesidad y urgencia de iniciar programas sistemáticos de investigación a este respecto.

⁴ Es concebible, por ejemplo, una metodología como la propuesta para ejercicios de planificación urbana bajo el nombre de (PBS) "balance Sheet". Véase Lichfield N., (1970) "Evaluation Methodology of Urban and Regional Plans" in review *Regional Studies*, Vol. 4, pp. 151-65.

medición precisa, no sólo de los beneficios, sino también de los beneficiarios, aspecto éste esencial en un tipo de política que, como la espacial, suele ser cuestionada por perder su enfoque social al objetivar sus metas en términos territoriales.

Desde un segundo punto de vista, es también posible medir el grado de éxito de las políticas adoptadas en términos de los objetivos previamente determinados, lo que, dicho de otro modo, consistiría en medir simplemente su grado de cumplimiento.

Desafortunadamente, surgen varias dificultades cuando se trata de evaluar la aplicación de políticas espaciales desde el primer punto de vista, aun en su versión más simple y agregada.

Desde luego, la razón más importante es la carencia de estudios evaluativos, situación que, por lo demás, está lejos de ser fortuita o de reflejar solamente la apatía de los eventuales "evaluadores". Existen en verdad varios factores que han dificultado la proliferación de este tipo de estudios. En primer lugar son, en sí mismos, muy difíciles. Normalmente, los objetivos de las políticas espaciales se componen de una serie relativamente grande de aspectos muy diferentes, lo que hace muy difícil la derivación de una o al menos un set restringido de medidas de beneficio⁵.

Asimismo, la naturaleza misma de estos objetivos⁶ hace tales mediciones en extremo cuestionables. La estimación de los costos presenta también dificultades formidables, ya que se trata de medir más bien el aumento de costos ocasionado por la aplicación de políticas espaciales, que los costos totales. Tales costos pueden encontrarse dispersos en una red relativamente compleja de planes y proyectos, a través de varios niveles de planificación (local, regional y nacional) y por tanto, su integración presenta no pocas dificultades prácticas.

Con todo, si hay algo que se encuentra re-

⁵Véase: L. H. Klassen, J., B. Menes, E. H. Mulder, J.H.P. Paelinks: "Integration of Socio-economic and Physical Planning", Rotteddam, 1973.

⁶Tales como obtener una mejor distribución de actividades y población, la movilización de recursos regionales, la disminución de desequilibrios interregionales, etc.

currentemente en muchos informes sobre la aplicación de políticas espaciales, *es su incapacidad para canalizar sus beneficios directamente y en forma significativa a los grupos más pobres de las comunidades regionales.*

Aquellas oportunidades en que las políticas espaciales han tenido éxito en contribuir a la generación de crecimiento en ciertas áreas, este crecimiento (en contra de muchos principios teóricos usados en este campo), ha sido, casi sin excepciones, incapaz de extenderse a los sectores más pobres⁷.

Como conclusión, entonces, puede señalarse que si bien un análisis beneficio-costos social de las políticas, es por el momento imposible, por lo menos existe algún grado de evidencia de que el impacto real en los grupos más pobres, ha sido relativamente pequeño.

En lo que se refiere a medir el grado de cumplimiento de los objetivos postulados, se encuentra una situación apenas mejor. Justo es reconocer que varias razones se suman para provocar este resultado. Por una parte, no resulta fácil percibir en períodos limitados los

⁷Críticas sobre la incapacidad de algunas de las más usadas estrategias de desarrollo regional para beneficiar efectivamente a los sectores más pobres de la población regional (campesinos y trabajadores marginales urbanos) son hoy día bastante frecuentes.

Véase por ejemplo, entre otros:

1. R. P. Misra, K. V. Sundoram, V. L. S. Prakasa Rao: "*Regional Development Planning in a new Strategy*" Vikas publishing House P. V. T. Ltda., Delhi, India, 1974.

2. Geisse, Coraggio, 1972, Metropolitan Areas and National Development in Geisse G. Hardoy J. eds. 1972, *Regional and Urban Development Policies: a Latin American Perspective*. Latin America Urban Research 2, Beverly Hills: Sage.

3. Coraggio J.L., 1973, "Polarización Desarrollo e Integración" *Revista Latinoamericana de estudios Urbano Regionales III*. 121-34.

4. Friedmann J., Wulff R., "The Urban Transition" *Progress in Geography*, Vol. 8, 1976, E. Arnold, London.

5. Friedman (1972-73), "The spatial organization of power and the development of urban systems" *Development and Change* 4, 12-50.

6. M. E. Convo "Rejection of Growth Center Strategy in Latin American Regional Development Planning", in *Land Economics*, V. XLIX N° 4, November 1973.

7. Santos "Sous Development et Poles de Croissance Economiques et Sociales" *Revue Tiers Monde*, Vol. xv N° 58, April Juni 1974, 271-286.

cambios estructurales postulados por los planes. Estos, en general, como lo ha señalado Friedmann (1971), son de naturaleza muy lenta⁸:

"Un patrón rudimentario de urbanización y desarrollo regional tenderá a autosostenerse. Tal patrón puede haber sido establecido muy temprano en la historia de un país. Posteriormente, los flujos de control de las decisiones, de difusión de informaciones, migración y localización económica, tenderán a reforzar este patrón de modo que, ocurra lo que ocurra, el futuro se parecerá mucho al pasado. *Este es el resultado más probable* y cambios inducidos por políticas pueden requerir décadas y aun generaciones de esfuerzos sostenidos y contraintuitivos para alterar la red de relaciones espaciales de una manera significativa".

La evidencia empírica, parece confirmar estos postulados: K. Davis encontró que sólo un país —México— experimentó una disminución significativa del índice de primacía entre 38 países analizados en el período 1950-1970. Todos los restantes no experimentaron variaciones superiores a un solo orden de magnitud en el índice⁹.

Obviamente, entonces, estudios orientados a evaluar cambios reales provocados por las políticas, tropezarán con la dificultad de percibir estos cambios, ya que, en general, la mayoría de los descriptores estadísticos resultan poco sensibles a variaciones menores.

En segundo lugar, porque aun cuando pueda establecerse la existencia de cambios, no siempre es fácil establecer una relación clara con las políticas, dada la complejidad y, a veces, la ambigüedad de estas últimas. A pesar de ello se cuenta, hoy en día, con un pequeño repertorio de tales estudios en que se ha tratado de estimar el grado de cumplimiento de las políticas espaciales. En su conjunto, sin embargo, ellos son de una utilidad limitada, dado que su cobertura es poco sis-

temática y que carecen de un marco conceptual consistente desde donde proceder a la evaluación. En su mayoría se pierden en relatos pormenorizados de procesos ocurridos durante el transcurso del programa, pero pocos intentan establecer una síntesis global de la experiencia.

En una publicación reciente, Friedmann y Wulff han resumido convenientemente la situación¹⁰:

"A mediados de la década del 60 los primeros informes sobre estas experiencias comenzaron a aparecer, de modo que diez años más tarde, existe una pequeña biblioteca para los planificadores deseosos de exponer sus teorías a la dura prueba de la historia. Desgraciadamente, ninguno de estos estudios ha usado teorías explícitas como una base para la práctica de la evaluación, lo que reduce sustancialmente lo que puede aprenderse de ellas".

De entre los primeros estudios existentes conocidos, pueden señalarse aquellos de L.I. Rodwin y asociados en 1969 y 1970¹¹, en que se analizaba la experiencia del Programa de Ciudad Guayana en Venezuela y las políticas de desarrollo espacial a nivel nacional de Venezuela y Turquía, además del análisis realizado por S. Boisier sobre la aplicación de políticas de estrategias de polos de desarrollo en Bolivia, Chile y Perú (1972)¹².

Otros estudios han sido ejecutados posteriormente en América Latina, tales como la extensa revisión realizada por W. Stöhr (1972)¹³, el análisis del programa para la creación de Brasilia realizado por Epstein (1973)¹⁴ y de las políticas espaciales mexica-

¹⁰ J. Friedmann and R. Wulff: *The Urban Transition*, op. cit. (1976).

¹¹ Rodwin L.I. Ass. (1969) *Planning Urban Growth and Regional Development: the Experience of the Guayana Program in Venezuela*, Cambridge Mass., the MIT Press (524).

¹² Boisier S. (1972) *Polos de Desarrollo: Hipótesis y Políticas. Estudio de Bolivia, Chile y Perú*, United Nations, Institute for Social Development Research (172 p.).

¹³ Stöhr W. (1972) *El desarrollo regional en América Latina: experiencias y perspectivas*, Buenos Aires, Ed. Siap (244).

¹⁴ Epstein D. G. (1973) *Brasilia, Plan and Realities: a study of planned and spontaneous settlement*, Berkeley, University of California Press (206 pp.).

⁸ John Friedmann: *The implementation of Urban Regional Development Policies: lessons from Experience*, School of Architecture and Urban Planning, University of California, Los Angeles, March 1971.

⁹ K. Davis, *World Urbanization 1950-1970* Volume I-III, University of California, Institute of International Studies, Population Monograph Series 4 and 9, Berkeley, U. California, Vol. 2, 1972.

nas en un estudio comparado con Holanda e Italia, escrito por Bussey (1973)¹⁵.

De entre los estudios existentes en otras áreas del mundo, pueden mencionarse el de Shachar (1971), sobre las políticas espaciales israelíes¹⁶, los estudios de R. P. Misra, K. V. Sundararn y V. L. S. Prakasa Rao¹⁷ y de Ved Prakash¹⁸, Jacobson and Prakash¹⁹ y Shah.²⁰, para la India. En Africa existen los estudios de Stren (1972)²¹ y el estudio de Luttrell para Tanzania (1972-73)²².

Obviamente, esta lista no es exhaustiva. Existe una serie de otros estudios que se han incluido en publicaciones menores o en colecciones de ensayos de carácter más general, como la revisión incluida por Alan Gilbert (1974) sobre los éxitos y fracasos de diversas agencias de desarrollo regional en América Latina²³ o, como los estudios a un nivel más teórico, aportados por Conroy²⁴ o coleccionados en Kuklinski y Petrella²⁵ y otros que sería muy largo inventariar aquí.

La conclusión que surge es, en primer lugar, un tanto decepcionante por cuanto su utilidad es relativamente limitada para la fundamentación de un juicio claro, como lo expresaran Friedmann y Wulff, más arriba citados sobre este punto. Allí se hace notar la

carencia de un marco conceptual claro, para orientar la evaluación.

En general, sin embargo, parece haber un cierto grado de acuerdo en que la evidencia aportada por estos estudios, si bien fragmentada y limitada, tiende a registrar un cierto nivel de insatisfacción con los resultados obtenidos y, por cierto, con sólo raras excepciones lejos de las expectativas despertadas.

En las palabras de Friedmann y Wulff:

"Una revisión de la experiencia empírica sugiere que la promesa de los planificadores ha sido escasamente cumplida..."²⁶.

Por cierto, no es ésta una conclusión definitiva, en cuanto sería más útil determinar *el grado de cumplimiento alcanzado en las políticas*. Tal esfuerzo tendrá, sin embargo, que esperar el acopio de información de terreno relevante a tal propósito.

Por el momento, y para los objetivos de este trabajo, la *conclusión preliminar sobre el hecho de que los resultados obtenidos no han sido los esperados*, es suficiente.

En la siguiente sección se intentará, entonces, establecer cuáles pueden haber sido presuntamente los orígenes de tal semifrustración.

3. LAS CAUSAS PROBABLES DEL COMPORTAMIENTO DE LAS POLÍTICAS ESPACIALES: ALGUNAS HIPÓTESIS

En esta sección se intenta formular algunas hipótesis sobre el comportamiento observado de las políticas espaciales.

El objetivo de tales hipótesis es esencialmente su uso como un marco general a ser contrastado con las características de los programas de enseñanza en este campo, con la intención de extraer finalmente algunas conclusiones sobre las orientaciones más adecuadas para el futuro.

Con este propósito, se intenta primero establecer un marco general para el análisis de políticas, que pueda servir de guía en la evaluación propiamente tal que se presenta a continuación.

3.1. *Un marco de análisis*

El esquema de relaciones que aquí se presenta, se orienta a determinar las causas pro-

¹⁵ Bussey E. M. (1973), *The flight from rural poverty: how nations cope* Levington, Mass., A. C. Heath (132 pp.).

¹⁶ Shachar A. (1971) *Israel development's towns: evaluation of national Urbanization policy*, Journal of the American Institute of Planners (362-72), N. York (698 pp.).

¹⁷ R.P. Misra, K. Sundaram, V. L. S. Prakasa Rao, *op. cit.*

¹⁸ Ved. Prakash (1969) *New towns in India*, Duke University.

¹⁹ Jacobson and Prakash (1971) *Urbanization and National Development* Sage Publication (520 pp.).

²⁰ Shah S. M. (1974) "Growth Centers as a strategy for rural development: the Indian Experience", *Economics Development and Cultural Change* 22, 215-28.

²¹ Stren R. (1972) "Urban Policy in Africa: a political analysis", *African Studies Review* 15 (489-516).

²² Luttrell W. (1972-73) "Locational Planning and Regional Development in Tanzania" *Development and Change* IV 17-38.

²³ Gilbert, A. (1974). *Latin America Development: a Geographical Perspective*, Pelikan Books. Conroy, M. E., *op. cit.*

²⁴ Kuklinski and Petrella (eds.), 1972, *Growth Poles and Growth Centres in Regional Planning*, The Hague, Mouton, (306 pp.).

²⁶ Friedmann and Wulff, *op. cit.*

bables de un desajuste, supuestamente observado, entre los objetivos inicialmente esperados y los resultados concretos obtenidos en la aplicación de una política.

Para la construcción de tal marco de referencia, se ha supuesto que el problema se puede centrar alrededor de las estrategias utilizadas y que puede ser operacionalmente definido como la identificación de los factores más significativos de los cuales depende su factibilidad, aplicabilidad y eficacia. Así definido el problema, es necesario comenzar por una breve discusión del concepto de estrategia²⁷.

Se entiende por estrategia, en general, la adopción de un curso general de acción encaminado a la obtención de ciertos objetivos.

²⁷ Para un tratamiento in extenso de los varios aspectos de tal concepto, véase entre otros:

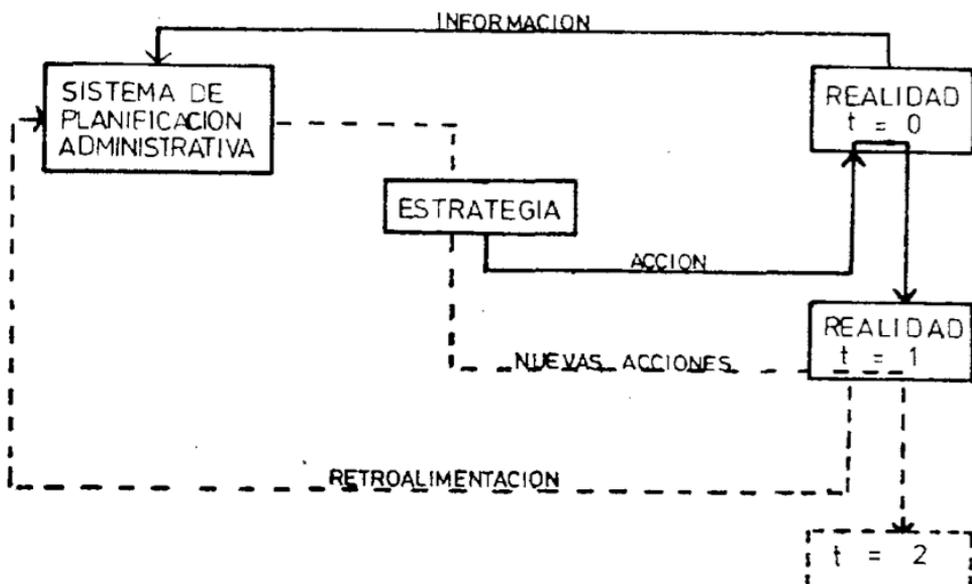
- Faludi, (1972). *Planning Theory*, Perganon Press.
- Etzioni, A. (1968). *"The Active Society"*. N. York (699 pp.).
- Chadwick, G. (1972). *"A System View of Planning"*, Perganon Press, London.
- Hilhorst, J. G. M. (1967). *"Regional Development Strategies: the Spatial Aspect"*, I.S.S., The Hague.
- Schutzenberger, (1972). "A tentative classification of Goal Seeking Behaviours", in *System Thinking*, Penguin Books.
- Guimaraes, J. (1974). *"Uncertainty in Urban Models"*, unpublished M.S.S., Thesis, Institute Social Studies, The Hague.

Una estrategia, luego, no se define tanto por sus objetivos finales, como por los objetivos intermedios a través de los cuales se espera alcanzar los objetivos finales. Como consecuencia, por tanto, una estrategia se apoya siempre en una interpretación de las características *del fenómeno y/o sistema en el cual se aplica*, al mismo tiempo que sobre una clara definición de las posibilidades concretas de los instrumentos *y/o sistemas a través de los cuales se deberá aplicar*.

En esencia, por consiguiente, se apoya en hipótesis sobre los procesos que controlan la evolución y el cambio en el sistema de interés, al mismo tiempo que en una evaluación de la capacidad social para influir tales procesos.

Por otra parte, una estrategia en el contexto de un sistema de planificación y administración, tiene un claro papel de orientar la acción de los componentes del sistema hacia una acción concertada a través de la contribución de un foco al cual referir la identificación, evaluación y ejecución de programas y proyectos. En síntesis, de proveer al menos teóricamente al sistema de una orientación precisa para facilitar la coordinación y concertación.

En el esquema que sigue, se reproducen sistemáticamente estas relaciones:



ESQUEMA Nº 1:
SECUENCIAS FUNDAMENTALES ENTRE INFORMACION, ESTRATEGIAS Y ACCION

Una estrategia se define, entonces, como la adopción de un curso de acción o de los criterios que lo definen encaminados a influir en una transformación deliberada de la realidad, desde un estado inicial ($t = 0$) hasta un estado final ($t = 1$) que se considera deseable.

De esta definición se pueden extraer las siguientes características críticas de la eficacia de una estrategia:

- a) La estrategia debe construirse sobre una relación válida entre teoría y objetivos, en dos sentidos:
 - a1) debe ser consistente con la teoría, y
 - a2) debe ser racional respecto de los objetivos.
- b) La estrategia debe ser factible en la realidad en que se aplica:
 - b1) debe ser factible políticamente, y
 - b2) debe ser factible operacionalmente.
- c) La estrategia tiene que servir como instrumento de concertación:
 - c1) debe ser comprensible a aquellos que deben aplicarla, y
 - c2) debe ser directamente útil a la identificación de acciones subsecuentes, indicando el rol que corresponde a los varios actores involucrados en el proceso.

3.1.1. Estrategias, teorías y objetivos

Desde este punto de vista, la estrategia constituye una proposición sobre un curso general de acción, que, bajo los supuestos de una teoría, debiera ser capaz de guiar la evolución de un sistema hacia un estado deseable.

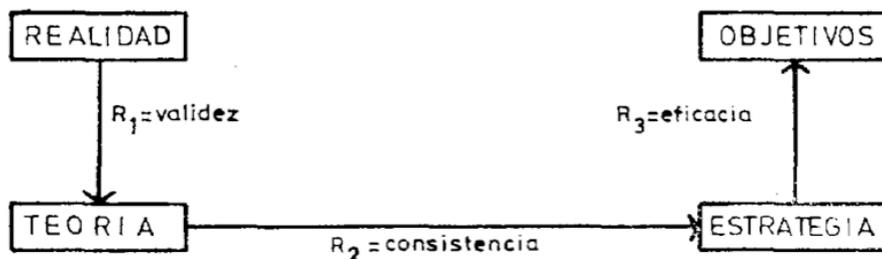
Dos aspectos pueden destacarse en esta definición. En primer lugar, la estrategia debe ser consistente con la teoría. Es decir, que debe poder demostrarse que dentro del marco teórico usado, el cumplimiento de la estrategia conduce al estado final deseado.

Como consecuencia de lo anterior, una estrategia descansa siempre sobre la capacidad de la teoría para interpretar correctamente la realidad y, en especial, "la ley de cambio de esta realidad". Por consiguiente, está también condicionada a la validez de la teoría en las condiciones específicas en que ella deberá aplicarse.

Por último, toda estrategia —en su versión específica a cada caso— contiene un conjunto de acciones encaminadas a obtener los objetivos intermedios que la caracterizan.

En este sentido, la estrategia debe ser eficaz, es decir, que efectivamente la implementación de las acciones postuladas implique el cumplimiento de los objetivos intermedios perseguidos.

En el esquema que se presenta a continuación, se resumen estas relaciones:



ESQUEMA Nº 2:
RELACIONES ENTRE ESTRATEGIA, TEORÍA Y OBJETIVOS

3.1.2. Estrategias e implementación

Desde el punto de vista de la implementación, una estrategia debe ajustarse a dos condiciones básicas:

En primer lugar, el contenido de las acciones contempladas en ella debe ser aceptable para un conjunto suficiente de fuerzas socio-políticas, de modo que esté en condiciones de recibir el respaldo político necesario para

su implementación. A esta característica se la ha denominado *factibilidad política de la estrategia*.

En segundo lugar, las acciones que se deben ejecutar bajo la orientación estratégica escogida, deben ser técnicamente factibles, lo que supone que existen o se pueden crear los instrumentos —de cualquier índole— necesarios para su implementación. A esta segunda característica se la ha denominado *factibilidad operativa de la estrategia*.

3.1.3. *Estrategia, sistema de planificación y administración y acción*

Un último sistema de relaciones se refiere al uso de la estrategia como instrumento de concertación de la acción dentro del sistema de planificación y administración. Básicamente, son dos las funciones que en este sentido se le pueden imputar. La primera, es la capacidad de servir de orientación para la acción dentro de cada institución involucra-

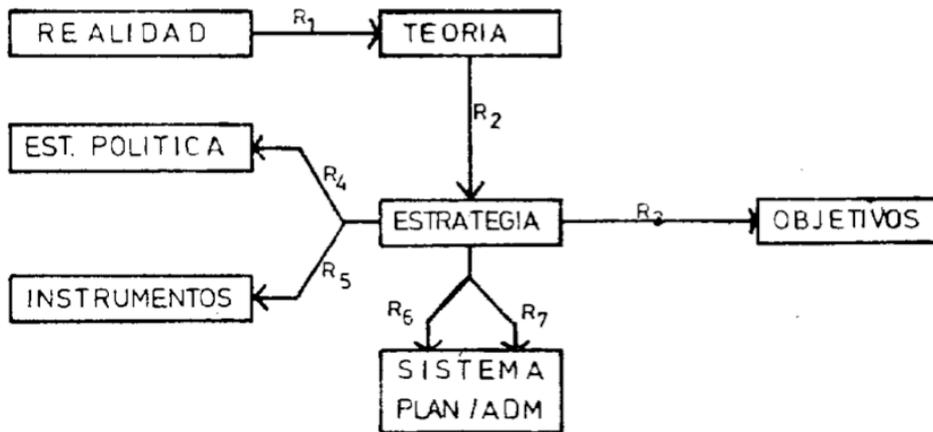
da en el proceso, y la segunda, es la de servir de base para la coordinación interinstitucional. Ambas en conjunto, significan que la estrategia deberá ser adoptada por el sistema como tal, lo que requiere de su aceptación explícita.

3.1.4. *Un intento de síntesis*

En el esquema que se acompaña a continuación, se ha tratado de sistematizar el conjunto de relaciones discutidas:

3.2. *Algunas hipótesis sobre los problemas encontrados por la aplicación de políticas de desarrollo urbano-regional*

En esta sección se tratará de establecer algunas hipótesis sobre el tipo de obstáculos que estarían impidiendo una "performance" más eficaz de la planificación urbano-regional en los países subdesarrollados, usando el marco analítico anteriormente descrito.



R^1 = validez

R^2 = consistencia

R^3 = eficacia

R^4 = factibilidad política

R^5 = factibilidad operacional

R^6 = orientación

R^7 = coordinación

ESQUEMA Nº 3:

CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE UNA ESTRATEGIA DE PLANIFICACION

3.2.1. Estrategias, teorías y objetivos

Dos problemas centrales surgen cuando se observa la planificación urbano-regional desde este punto de vista. El primero se refiere, fundamentalmente, a la confianza posible de depositar en las teorías que se están usando y, el segundo, a los problemas más específicos del diseño de estrategias apropiadas a las características especiales de cada caso en particular.

Dentro de la primera categoría se pueden distinguir, a su vez, a lo menos, dos aspectos.

a) Validez en general de las teorías del desarrollo regional

Es indudable que, como casi todas las teorías que se refieren a aspectos globales o parciales del desarrollo, la teoría regional enfrenta aún considerables dificultades. Estas provienen de varios orígenes entre los cuales su necesaria interdisciplinabilidad tiene un peso especial.

En efecto, existen aún serias dificultades para utilizar marcos teóricos interdisciplinarios en general, y el desarrollo regional no es, por cierto, una excepción.

Por el momento resulta difícil hablar de una "teoría del desarrollo regional" y se cuenta más bien con un grupo fragmentario de teorías o elaboraciones teóricas cuya integración ha sido conseguida sólo en forma parcial.

Sin desconocer que un gran esfuerzo se ha estado haciendo en diversas instituciones al respecto, aún queda un largo y arduo camino.

Ello no es ni puede ser un freno a la acción, pero enfatiza la necesidad de una actitud cautelosa y autocrítica, con plena aceptación de la incertidumbre en que se actúa.

No puede desconocerse, tampoco, de que en el último quinquenio ha habido un proceso casi "sistemático" de cuestionamiento de formulaciones elaboradas previamente —sobre todo en los años 60—, y que son las que han originado el grueso de las estrategias que se han implementado. Ejemplo de tales procesos son las dudas actuales sobre la axiomaticidad de los efectos de dispersión a partir de polos

o centros de crecimiento²⁸, la utilidad del desarrollo de complejos industriales, polos o centros de crecimiento para resolver los problemas concretos de la población, tales como empleo, ingreso mínimo, etc.²⁹, las relaciones entre tamaño de centros urbanos y aumento de la productividad³⁰, la utilidad de supuestos modelos óptimos de distribución de tama-

²⁸ Véase por ejemplo:

—Moseley, M. J. (1974). *"Growth Centres in Spatial Planning"*, Pergamon Press, London.

—Moseley, M. J. (1971). *"Growth Poles and Growth Centres in the Regional Development of Nigeria"*, Geneva, UNRISD (81 pp.)

—Brandt, H., et. al. (1972). *"The Industrial towns as a factor of economic and social development. The example of Finja, Uganda"*, Munchen, Weltforumverlag (451 pp.).

—Ellefson, R. A., (1902). *"City hinterland relationships in India"*, in Turner, R. (ed.). *Indian's Urban Future*, Berkeley, University of California Press (470 pp)

—Travieso, F. *"Ciudad y Desarrollo"*, CENDES, Caracas, Venezuela.

—CENDES, 1971, "Marco de Referencia del Desarrollo Urbano" en *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, N.os 84-86.

²⁹ Véase a este respecto:

—Santos, M. (1971). *"La Ville du Tiers Monde"*, Paris, M-Th Genin (428 pp.).

—Santos, M. (1974). "Subdesarrollo y Polos de Crecimiento Económico y Social", *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales* (EURE) CIDU, Santiago, Chile, Vol. III, N° 9.

—McGee, T. G. (1971). "Tetes de ponts et enclaves. Le problem urbain et le processus d'urbanisation dans l'Asie du Sudest depuis 1945", *Revue Tiers Monde* 12, 115-44.

—McGee, T. G. (1974), *"The persistence of the proto-proletariat: occupational structures and Planning for the future of Third World Cities"*, Comparative Urbanization Studies, University of California, Los Angeles (70 pp.).

—Friedmann, J. and Sullivan, F. (1974), "The labour absorption in the Urban economy: the case of the developing countries", *Economic Development and Cultural Change* 22 (385-413).

—Friedmann, J. (1974), *"New concepts and technologies in Third World Urbanization"*, Comparative Urbanization Studies, University of California, Los Angeles (231 pp.).

—Hilhorst, J. G. M., *"On the development of peripheral regions"*, Paper read at the Conference on Regional Planning and National Development in Africa, Hadam, 1972.

³⁰ Sobre este aspecto, puede verse:

—Mera, K. (1973), "On the Urban Agglomeration and Economic Efficiency", *Economic Development and Cultural Change* 22, 309-24.

—Artle, R. (1971), "Urbanization and Economic

ño de ciudades³¹, la supuesta ventaja de la integración espacial de la economía a varios niveles³², etc., y otros varios aspectos de no menor importancia.

Lo que importa destacar aquí, sin embargo, es el hecho de que el nivel de conocimiento de que se dispone sobre los problemas del desarrollo en un contexto espacial, es aún limitado y que por tanto las estrategias de desarrollo deberán tomar una forma más flexible y entenderse como aproximaciones tentativas.

b) *La transferencia de marcos y/o modelos teóricos desarrollados sobre las experiencias del mundo occidental industrializado a los países en vías de desarrollo.*

Si bien en términos generales, este tipo de problemas puede comprenderse dentro del punto anterior, parece útil su mención específica.

Por cierto, éste ha sido un largo y arduo debate que tampoco tiene una respuesta fácil.

Con todo, existe una cierta aceptación global del principio de que las teorías elaboradas en el contexto de las experiencias del mundo desarrollado, son difícilmente transferibles a los países del Tercer Mundo, sin que sufran profundas alteraciones.

En el hecho, muchos de los cuestionamientos detectados en el punto anterior han nacido precisamente de las diferencias observables entre ambas regiones del mundo.

Pero, si bien este fenómeno se acepta en la teoría, en la práctica, sin embargo, *muchas de las teorías que todavía se usan en el análisis de los procesos de desarrollo regional, aun cuando hayan sido desarrolladas en países del Tercer Mundo³³, se apoyan sobre hipótesis explícitas y lo implícitas, sobre cuya validez en el contexto de los países subdesarrollados, al menos, no existe evidencia empírica.* Más aún, la evidencia disponible sobre experiencias concretas, tanto de investigación como de planificación, tiende a cuestionar más que a confirmar algunos de estos supuestos claves³⁴.

c) *Las características regionales específicas*

Una estrategia no es una creación teórica deducible directamente de una teoría. Es también una interpretación específica de las potencialidades y peculiaridades de cada sistema regional. Por tanto, como se decía en la sección anterior, la estrategia es, en sí misma, una elaboración de naturaleza teórica sobre la relación entre los objetivos perseguidos y las características particulares del sistema a que se aplica. Desafortunadamente, no siempre se ha hecho una distinción adecuada entre ambos niveles. Por varias razones ha tendido a prevalecer una visión simplista que identifica ciertas teorías con ciertas estrategias sugiriendo, prácticamente, una identidad entre ellas.

La aceptación de ciertos postulados teóricos muy generales ha conducido en muchos casos a la aplicación de estrategias desarrolladas bajo los mismos supuestos teóricos, pero para condiciones contextuales diferentes³⁵. El fra-

Growth in Venezuela", *Papers Regional Science Ass.* 27 (63-94).

—Boisier. S., Smolka M. de Barros, A. (1973), "*Desenvolvimento Regional e Urbano. Diferenciaes de Produtividade e Salarios Industriais*", IPEA, Rio de Janeiro, Brasil.

³⁰ A este respecto:

—Berry, B. (1971), "City Size and Economic Development, conceptual synthesis and policy problems", in Jacobson Prakash (ed.), 1971, op. cit.

—Vapharsky, (1969), "On rank size distribution of cities: an ecological approach", *Economic Development and Cultural Change* 17, (84-95).

—El Shakhs, (1972), "Development, primacy and system of cities", *The Journal of Developing Areas* 7 (11-36).

³¹ Entre otros, se han referido a este tema:

—Coraggio, (1973), "Polarización, Desarrollo e Integración", EURE III (121-34).

—Friedmann, J., "The Spatial Organization of Power and the Development of Urban Systems". *Development and Change* 4, (12-50)

³³ En la mayoría de los casos, por investigadores de los países desarrollados.

³⁴ Existen numerosos estudios que sería imposible citar aquí, demostrando cómo el funcionamiento supuesto de ciertos fenómenos y/o agentes del proceso de cambio social difiere en distintas áreas culturales y/o socioeconómicas.

³⁵ Un interesante esfuerzo por superar este problema ha sido realizado en varias publicaciones sucesivas por S. Boisier. Véase:

—(1972), "*Polos de Desarrollo, hipótesis y Políticas en América Latina*". UNRISD, Informe N° 72, Geneve 1972.

—(1974), "*Industrialización, Urbanización, Polari-*

caso parcial o total de estas estrategias, en modo alguno cuestiona *la validez de la teoría*, como algunos, erróneamente han querido sugerir. Habla solamente de la falta de perspicacia y habilidad de los planificadores para desarrollar estrategias apropiadas en el sentido en que aquí se las define³⁶.

El reconocimiento explícito de este hecho es también una variable de gran importancia porque plantea dos hechos primordiales. *El primero y más importante es que la prescripción de estrategias modelo es un asunto peligroso (por su eventual ineficacia), y que el diseño de tales instrumentos, requiere desarrollar una habilidad particular para imaginar cursos de acción posibles en un contexto histórico concreto a través del uso de la teoría.*

3.2.2. Estrategias e implementación

Se ha dicho que las estrategias no son una mera elaboración intelectual, sino que, por sobre todo, un instrumento de acción.

Para que ellas cumplan con tal requisito, se han identificado tres condiciones:

- caer dentro del campo decisional factible;
- caer dentro del campo de acción potencial; y
- ser eficientes como instrumentos de orientación y coordinación.

En esta sección se prestará atención fundamentalmente a las dos primeras, en cuanto la tercera es más bien una condición de operación dentro de los sistemas de planificación que alejaría demasiado este ensayo de sus propósitos finales.

— *El campo decisional y el campo de acción potencial*

Más que tratar aquí el problema específico del diseño de estrategias prácticamente aceptables, interesa tal vez un análisis más

general que revele el problema de implementación en general.

En principio, el diseño de estrategias y la formulación de planes técnicamente consistentes, si bien un requisito necesario, no es condición suficiente para el éxito de su aplicación. Es necesario, además, que sean política y operacionalmente factibles.

Se ha caracterizado aquí ambas condiciones como la necesidad de inscribirse dentro del campo decisional y del campo de acción potencial de una situación específica³⁷. Si se examina la situación de la planificación del desarrollo urbano regional se observa una consistente tendencia a proponer estrategias sumamente complejas y aún apoyadas en hipotéticos cambios significativos de relaciones estructurales del sistema, sin que se explique claramente cómo serán tales operaciones:

- aceptables o impuestas a la configuración política existente; y
- organizables y ejecutables.

Una y otra vez el mismo diagnóstico ha sido formulado, discutido en conferencias y escrito en textos. *Una parte significativa de la ineficiencia observable en programas de Planificación del Desarrollo Urbano Regional ha sido y sigue siendo la relativa incapacidad para implementar las políticas y/o lo que es lo mismo, para proponer políticas implementables*³⁸.

³⁷ No debe tomarse esto como una posición fatalista que predica una sumisión tranquila a las restricciones existentes en una sociedad cualquiera. Es obvio que puede concebirse tanto el uso de las potencialidades del campo decisional para modificar el campo de acción potencial, como viceversa.

³⁸ Afirmaciones similares pueden encontrarse en multiplicidad de trabajos:

a) Estudios Generales:

—Stöhr, W., (1972), *"El Desarrollo Regional en América Latina, Experiencia y Perspectivas"*, op. cit.

—Friedmann, J. (1971), *"The Implementation of Urban Regional Policies"*, UCLA.

—Gilbert, A., *"Latin America Development..."*, op. cit.

—Vicinnelli, P. (1967), *"Experiences and Difficulties Implementing Development Plans"*, Papers of the I.S.S., Workshop on Regional Development Planning, I.S.S., 1967.

—Pajestka, J. (1967), *"Planning Methods and Procedures of Plan Implementation U. N."*, 1967.

b) Estudios Específicos:

zación: *hacia un enfoque unificado*", en ILPES (eds.), *"Planificación Regional y Urbana en América Latina"*, Siglo XXI editores, México, 1974.

—(1976), *"On the theory and strategies of Polarized Development in Latin America"*, ILPES, Santiago.

³⁶ Es preciso reconocer que se observa aquí también, como en el caso anterior, una significativa reacción tanto de académicos como de planificadores.

En general, ello refleja el grado de desconocimiento que todavía se tiene en el campo de la Planificación Urbano Regional de aspectos tan claves como la movilización social, los procesos políticos de toma de decisión, la organización y operación de sistemas complejos de acción, pero, *por sobre todo, refleja la incapacidad de incluir estas variables en el diseño de las políticas.*

En suma, parece todavía existir un importante cuello de botella en la fase de implementación. En parte por la irrealidad de los objetivos e instrumentos propuestos, en parte, por un manejo inadecuado de aquellos que existen.

3.2.3. *Hacia una síntesis*

La situación puede caracterizarse sintéticamente de la siguiente forma:

a) Persistencia de ciertas debilidades importantes en el nivel teórico, asociadas —en cuanto tiene importancia para este ensayo— con las dificultades propias de un marco conceptual interdisciplinario y la transferencia de supuestos, hipótesis y teorías, generadas en el mundo desarrollado. Ambos aspectos reforzados por la escasez de investigación empírica.

b) La aplicación de estrategias que, a menudo "están basadas en las teorías de ayer"³⁹, pero que por sobre todo, han sido aplicadas en forma más bien mecánica, en versiones relativamente simplistas y estereotipadas sin un apropiado análisis y conceptualización de los aspectos particulares y específicos de las áreas en que se han implementado. Estrategias que, en muchos casos, no parecen conducir ciertamente a las soluciones de los problemas que afectan a las sociedades subdesarrolladas.

c) Enormes dificultades en la implementación, asociadas con un débil manejo de la Planificación como instrumento de acción y, por tanto, asociada también con frecuentes divergencias totales entre los instrumentos disponibles y los objetivos propuestos.

A la luz de los planteamientos anteriores y supuesta su validez, es interesante preguntarse cuáles debieran ser las características de los programas de enseñanza e investigación que de ellos se desprenden.

En primer lugar, parece ser un objetivo central el dotar a los estudiantes —futuros académicos y planificadores— de un amplio manejo teórico y analítico y, por sobre todo, de un adecuado entrenamiento para la realización de investigaciones.

Un segundo objetivo clave debería ser el desarrollo en los estudiantes de una habilidad específica para la formulación de estrategias relevantes. Supone, en principio, que es necesaria una firme preparación en el análisis y, por sobre todo, en la interpretación de las características críticas de los procesos de desarrollo en evolución en regiones específicas.

Si bien es cierto que existen esquemas metodológicos y aún modelos que pueden ayudar a una más lúcida y eficiente tarea de los planificadores, no es menos cierto que el diseño de estrategias es todavía en gran medida un "arte" que requiere algo más que un marco teórico sólido.

Un tercer objetivo se debiera referir a la incorporación en profundidad de los aspectos relacionados con la implementación de políticas.

Para tal objetivo, tres aspectos parecen más importantes. El primero se refiere a incorporar en el diseño de las estrategias los conceptos de factibilidad política y operacional, lo que puede introducir una perspectiva completamente diferente en el problema. Tal esfuerzo requiere de un profundo conocimiento de las debilidades y potencialidades del aparato y/o sistema de planificación y sus instrumentos potenciales de acción, a la vez que un análisis bastante profundo de las estructuras de poder y su probable comportamiento frente a la estrategia.

—Robock, S. H. (1965), *Brazil's Developing North East: a study of regional planning and foreign aid*, The Brookings Institution, Washington D.C. 1965.

—Friedmann, J. (ed.), *Chile: la década del 70, contribuciones a las políticas Urbanas, Regional y Habitacional*, Santiago, Chile, 1969.

—Waller, P. (1971), *Problems and strategies of Regional Planning in developing countries: a case study of Peru*, German. Development Institute, Berlin.

³⁹Friedmann, Wulff (1967), op. cit.

4. LOS PROGRAMAS DE ENSEÑANZA DE PLANIFICACIÓN URBANA REGIONAL: UN ANÁLISIS CRÍTICO

4.1. *Algunas observaciones sobre los programas de enseñanza*

Se intentará examinar a continuación hasta qué punto el tipo de requisitos esenciales que se delinearon en la sección anterior se cumplieron en los programas existentes. Para este objetivo se ha utilizado especialmente la información contenida en el Sistema de Informaciones sobre Programas de Enseñanza desarrollado por el Instituto de Estudios Sociales en que se ha recopilado información para unos cincuenta programas de los cuales veintidós pertenecen a programas de los países subdesarrollados o a programas primordialmente orientados a ellos, a pesar de su localización en países industrializados. De ellos catorce ofrecen el grado de Magíster y los otros ocho, alguna forma de certificado de estudios de postgrado.

Es obvio que la base de datos es todavía muy incompleta y que, por tanto, no es posible ser definitivo en los juicios ni tampoco muy específico en las conclusiones. En todo caso, permitirá perfilar algunas sugerencias básicas orientadas a encontrar los aspectos mejorables.

4.1.1. *El problema de los aspectos teóricos*

La primera observación que vale la pena considerar en este sentido es el hecho de que los componentes teóricos se encuentran diseminados en los currículos en general, en varias series de naturaleza disciplinaria y que su composición aparece bastante influida por el Departamento o Instituto en que el programa se ubica.

Como ya observó J. G. M. Hilhorst en un trabajo leído en el Simposium Interregional sobre el entrenamiento de Planificadores para el Desarrollo Regional Comprehensivo (Warsaw, julio de 1971)⁴⁰, los enfoques do-

minantes parecen seguir siendo o extensiones de un campo teórico disciplinario, como es el caso de la mayoría de los programas anexos a Departamentos o Institutos de Economía o enfoques multidisciplinarios en que diversos enfoques del problema del Desarrollo Urbano Regional son tratados separadamente sin que sean aparentes los mecanismos a través de los cuales alguna forma de integración debiera producirse.

(El cuadro a continuación permite analizar esta situación con bastante claridad:

C U A D R O 1

ENFOQUE TEORICO DE LOS PROGRAMAS

<i>Tipo de Enfoque</i> ⁴¹	<i>Nº de Cursos</i>	<i>%</i>
Interdisciplinario	4	18
Multidisciplinarios	12	54.5
Disciplinarios	6	27.5
TOTAL	22	100.0

FUENTE: Centro de Informaciones, I.S.S., The Hague.

Naturalmente, en los programas definidos como multidisciplinarios, las interrelaciones no son tratadas y ello extrae del problema lo que constituye su aspecto más difícil y también más atractivo.

Sólo en muy pocos programas se hace un esfuerzo por presentar un marco integrado de trabajo, tratando de enfrentar sin barreras disciplinarias el problema del desarrollo regional. Los ejemplos más exitosos al respecto parecen ser aquellos que se apoyan sobre una interacción muy activa entre staff y estudiantes en la cual a través de seminarios y tutorías se realizan esfuerzos permanentes de síntesis. La escasez de enfoques interdisciplina-

⁴⁰ Hilhorst, J. G. M. (1971), "A review present day methods in training of Regional Planners around the world", Paper read at the International Symposium on Training of Planners for Comprehensive Regional Development, Warsaw, 14-28 June 1971.

⁴¹Se definió como *interdisciplinarios*, aquellos programas que cuentan con cursos integrados de teoría del desarrollo urbano regional; como *multidisciplinarios*, aquellos que tienen cursos separados sobre economía del desarrollo regional, aspectos sociales, etc., sin cursos de integración; cursos *disciplinarios* son aquellos en que una disciplina básica orienta la estructura del curso.

rios no es sorprendente ya que, como se reconoce en general, estos marcos teóricos son aún una rareza y tienen todavía alcances limitados a pesar de los progresos conseguidos en los últimos 10 ó 15 años.

En lo que se refiere al énfasis en Investigación, la situación no es mucho mejor. Como se aprecia en el cuadro a continuación, un grupo muy importante de cursos (6 ó un 27,3%) *no requieren ninguna forma de investigación de sus estudiantes ni proveen de cursos de metodología.*

C U A D R O 2
ACTIVIDADES DE INVESTIGACION

<i>Actividades</i>	<i>Nº de Cursos</i>	<i>%</i>
Curso de Metodología	5	22.5
Ejercicio	7	31.8
TESIS	14	63.2
NINGUNO	6	27.3

FUENTE: Centro de Informaciones, I.S.S., The Hague.

El sistema más utilizado a nivel de Magister es la preparación de una tesis. Una tesis es, por supuesto, un requisito indispensable a este nivel y sin duda constituye una oportunidad de familiarizar a los estudiantes con los problemas de investigación.

Es de lamentar, sin embargo, que no esté acompañada de actividades de apoyo que permitan un desarrollo satisfactorio. La escasez de cursos de metodología y su superficialidad (cuando existen), parece indicar que los programas confían en que estos problemas han sido ya resueltos en el nivel de pregrado, cosa que lamentablemente es escasamente cierta en los países subdesarrollados.

Por ello entonces, la preparación de tesis se resiente considerablemente y en muchos casos soslayan los problemas de investigación propiamente tal.

Existen, sin embargo, otras razones que debilitan el valor de la tesis como aprendizaje de investigación. En primer lugar, parece más bien una oportunidad para probar tanto la habilidad como la información del can-

didato más que un instrumento esencialmente didáctico. Hay siempre demasiado en juego como para que el estudiante pueda tener una actitud libre frente a ella.

Una segunda limitación la constituye el hecho de que por razones prácticas de tiempo y recursos es difícil usar información primaria. Frecuentemente se recurre a información de tipo secundario y ya elaborada, lo que despeja muchos de los problemas asociados con la cuestión de la investigación operacional.

Por último, es interesante observar el siguiente cuadro que indica la combinación de actividades que existen en los programas en que se aprecia que sólo ,5 de ellos tienen más de una actividad a este respecto.

C U A D R O 3
COMBINACIONES DE ACTIVIDADES DE PLANIFICACION

<i>Nº de Actividades</i>	<i>Nº de Programas</i>	<i>%</i>
Ninguna	6	27.2
Una Actividad	11	50.0
Más de una	5	22.8
TOTAL	22	100.0

FUENTE: Centro de Informaciones, I.S.S., The Hague.

4.1.2. *El diseño de Estrategias y Políticas*

Aparte del tratamiento relativamente general en cursos de Metodologías de Planificación, es poco lo que al respecto se ha incorporado en los programas regulares.

En algunos casos se han incluido cursos sobre análisis de políticas y estrategias, pero en muy pocas ocasiones ellos han llegado a tomar una dimensión activa.

Y, por cierto, en muy pocos casos se considera la posibilidad de un entrenamiento dirigido no sólo a agudizar la capacidad analítica, sino también a producir su contrapartida: la capacidad sintetizadora.

Las soluciones que más se aproximan se han basado en las exigencias de formular un

plan de desarrollo regional, sea individualmente o en equipo.

Sin embargo, la vastedad, complejidad y dificultad de organización de una operación de esta naturaleza hace que el problema de la estrategia si bien importante, no sea necesariamente destacado en forma especial.

La situación se resume en el Cuadro N° 4 a continuación:

C U A D R O 4
FORMULACION DE ESTRATEGIAS

<i>Tipo de Actividades</i>	<i>Nº de Programas</i>	<i>%</i>
Cursos	3	13.6
Ejercicios	1	4.5
Talleres	8	36.4
NINGUNO	11	50.0

FUENTE: Centro de Informaciones, I.S.S., The Hague.

Finalmente, nótese que un 50% de los programas *no tiene ninguna actividad significativa en la materia.*

4.1.3. *La implementación de Estrategias y Políticas*

Si hay algún aspecto que ha sido sistemáticamente subvalorado en la formulación de programas de enseñanza ha sido, sin lugar a dudas, el problema de la implementación y ello a pesar de las reiteradas llamadas de atención.

Normalmente, como lo muestra el Cuadro N° 5, este punto se encuentra reducido, cuando existe, a algunas horas de trabajo sobre aspectos globales de la implementación y/o administración.

La primera observación la constituye, sin duda, el hecho de que casi la mitad de los programas no tratan el problema más allá de aquello que se incluye en series más generales sobre planificación que, por supuesto, no pueden proporcionar una discusión apropiada del problema.

Doce programas incluyen materias relacio-

C U A D R O 5

ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LA IMPLEMENTACION DE PLANES Y POLITICAS

<i>Actividades</i>	<i>Nº de Programas</i>	<i>%</i>
Cursos	12	54.5
Ejercicios	2	9.1
Práctica	10	45.4

FUENTE: Centro de Informaciones, I.S.S., The Hague.

nadas⁴², pero el tiempo asegurado a este tipo de cursos es sumamente reducido, fluctuando en la gran mayoría de los casos, en alrededor de un 5 a 10% del tiempo asignado al programa. Esto refleja cuantitativamente la bajísima prioridad que se le concede.

Por otra parte, sólo 4 programas (5%) contemplan alguna forma de actividades prácticas al respecto, sea a través de ejercicios y/o períodos de práctica profesional⁴³ en oficinas de planificación.

Finalmente, es interesante observar que sólo 4 programas contemplan más de una actividad al respecto, lo que también revela la debilidad general en el tratamiento de estos aspectos.

Es desgraciadamente claro, aún con la escasa evidencia examinada, que la situación a este respecto es la peor. Si bien los aspectos teóricos o de la formulación de políticas presentan muy serias dificultades, éstas no son, en general, tan graves como las que se encuentran en el campo de la implementación.

No deja de ser sorprendente tal situación ya que, en principio, muchos planificadores estarían de acuerdo en el hecho de que la implementación es, con mucho, la tarea que consume más tiempo y esfuerzos en fin pro-

⁴²Generalmente sobre aspectos legislativos vio administrativas.

⁴³Como señaló J. G. M. Hilhorst en su análisis sobre los métodos de enseñanza este instrumento sería sin duda, una poderosa herramienta para formar planificadores, pero naturalmente las restricciones a su uso son considerables. Véase J. G. M. Hilhorst (1971), op. cit.

ceso de planificación y cuyo fracaso hace perder prácticamente todo valor a las etapas previas.

Dos aspectos se han venido destacando en este artículo. El primero es que la implementación no comienza una *vez que se ha formulado un plan*. La implementación es, en esencia, la concreción de la acción y la preparación de planes, programas y políticas; constituye, en verdad, una serie de etapas fundamentales pero es, en definitiva, sólo una preparación para la acción.

Un claro foco en la acción —como acción planificada, naturalmente— parece ser un requisito clave para rescatar niveles de operabilidad satisfactorios.

Es obvio que un foco de esta naturaleza requiere de una referencia concreta a un sistema sociopolítico y a un sistema de circunstancias específicas.

Aquí, los programas internacionales están en clara desventaja frente a programas nacionales, ya que pareciera ser válido que un enfoque de la planificación como el sugerido, no es posible al margen de un sistema legislativo, organizativo y sociopolítico.

Con todo, parece importante recalcar que tal vez, los aspectos más cruciales para una efectiva extensión de la Planificación Urbano Regional se juegan, precisamente en este aspecto.

4.2. *Algunas conclusiones*

4.2.1. *Un sumario de la situación*

El examen de la situación actual de la Planificación del Desarrollo Urbano Regional revela, en primer lugar, una cierta desilusión respecto a los resultados obtenidos en el terreno por los gobiernos de los Países del Tercer Mundo que han intentado implementar programas de este tipo. Ello no resulta tan sorprendente si se consideran los resultados del análisis realizado que muestran que gran parte de los postulados y supuestos básicos en que se ha basado la práctica han venido posteriormente a ser cuestionados y que, en definitiva, existen dudas razonables sobre su validez.

Ello indica que los planificadores deberán enfrentarse con un considerable grado de in-

certidumbre respecto de la utilidad concreta de los marcos teóricos existentes. Como consecuencia, el esfuerzo permanente por revisar críticamente, adaptar y/o reformular aspectos teóricos esenciales, parece ser un tipo de habilidad esencial a una "performance" satisfactoria.

Tal orientación debiera ser uno de los focos esenciales para definir las actividades de los programas de enseñanza del Desarrollo Urbano Regional.

En la práctica, sin embargo, se encuentra que, en una medida importante los programas existentes se organizan todavía⁴⁴ demasiado alrededor de la idea de la transferencia de conocimientos establecidos más que alrededor de la idea de generación y desarrollo de conocimientos.

Por consiguiente, ponen énfasis en aspectos de dudosa utilidad en la práctica (dado su origen fundamentalmente disciplinario), si tal utilidad es juzgada desde el punto de vista de su contribución a la efectiva solución de problemas y no solamente desde el punto de vista de la sofisticación teórica o técnica.

Un segundo factor de importancia encontrado en el análisis, está asociado con el diseño de estrategias, área en la cual persisten varios problemas. Una aparente falta de habilidad para captar las particularidades de las situaciones específicas junto a un uso demasiado rígido de las teorías, ha conducido a la repetición casi mecánica de estrategias-modelo que fatalmente estarán basadas, además, en elaboraciones teóricas que ya han sufrido profundas modificaciones.

Desafortunadamente, la situación actual en los programas es aún menos satisfactoria que en el caso de la teoría. En general, el tratamiento dado a este tipo de preparación es relativamente pequeño en comparación con otras materias y raramente pasa más allá de un tratamiento formal del tema, sin que exista una real intención de desarrollar tal habilidad en los estudiantes.

Un tercer factor, en extremo relevante, encontrado en el análisis es la casi completa au-

⁴⁴ Debe señalarse que existen al respecto importantes progresos en esta liberación paulatina de marcos conceptuales superpuestos, marcando una posición más vinculada a los problemas que a las teorías.

sencia de materias relacionadas con la implementación de políticas.

Tan sorprendente como pueda ser, sin embargo, es casi una constante en los programas analizados. Que tal dificultad es en extremo grave, queda garantizada por el hecho de que no hay teoría o estrategia que pueda contribuir en nada a mejorar las condiciones sociales o económicas de una región si no es implementada.

En general, todo tipo de planificación tiene dificultades de implementación, pero la planificación regional, precisamente en virtud de su propio enfoque, encuentra dificultades normalmente mayores.

El hecho es que es necesario establecer los problemas de implementación como un tercer foco clave en los programas y asegurarse de que un tiempo y recursos suficientes sean utilizados en la preparación de los futuros responsables de estos planes.

A qué puede conducir en los programas de enseñanza la aceptación de tales sugerencias, se explora en el punto siguiente.

4.2.2. Posibles orientaciones

Parece razonable concluir que existe una necesidad de aumentar el énfasis y/o modificar el enfoque en tres aspectos esenciales del proceso de Planificación del Desarrollo, si se busca incrementar su relevancia práctica. De acuerdo con el diagnóstico presentado aquí, estos puntos serían los siguientes:

a) *Análisis y teoría del Desarrollo Regional*, que debiera enfatizar su carácter interdisciplinario y una posición crítica, debiendo asimismo desarrollar una *sustancial habilidad investigativa*.

Tal esfuerzo deberá siempre hacerse dentro de un enfoque interdisciplinario y orientado a la comprensión y predicción de los procesos de desarrollo urbano regional en un sentido global. Las razones para tal objetivo se fundan en la necesidad en general, ya sea de estar en condiciones de enjuiciar la validez de las formulaciones teóricas más generales en un contexto específico, de probar su adecuación y/o de adaptarlas creativamente o de aplicarse directamente a la extensión, reformulación y/o elaboración de proposiciones

teóricas relevantes al problema en el contexto de las diferentes configuraciones socioeconómicas y sociopolíticas de los países del Tercer Mundo.

Tal esfuerzo requiere de algo más que la simple dictación de clases y lecturas sobre los aspectos teóricos del problema. Requiere, en esencia, de un involucramiento activo de los estudiantes y maestros en desarrollar una profunda capacidad crítica frente a las teorías en uso y requiere del desarrollo de la habilidad para obtener información y construir conocimientos directamente en contacto con la realidad. Solamente así puede esperarse, al menos posteriormente, un comportamiento lúcido de los futuros profesionales en un campo caracterizado por la inexistencia de marcos globales y en que gran parte de los supuestos básicos de la teoría existente están siendo cuestionados.

De allí que el problema sea más el de equiparlos con las habilidades para encontrar un camino posible dentro de un marco general de referencia que de proveerles con informaciones precisas y detalladas sobre cuya validez existen problemas aún no superados.

Una orientación como la propuesta, tendrá por cierto varias consecuencias a nivel de currículos, método de enseñanza, tiempo dedicado a diferentes actividades, etc., que sería imposible siquiera explorar aquí.

En general, sin embargo, parece razonable esperar que los tipos de actividades tales como tutorías, seminarios, talleres e investigación personal o en equipo que se prestan mejor a este tipo de enseñanza, tendrían que incrementarse notablemente. Obviamente, para que tal cosa pudiera ocurrir, probablemente tendría que haber reducciones en otras actividades, seguramente en charlas y conferencias. Una cuidadosa selección de materias y tópicos, sin embargo, sería con seguridad suficiente para permitir un ajuste adecuado sin que el contenido global del curso sufriera menoscabo.

Un enfoque como el propuesto requiere, no obstante, el *convencimiento de que despertar y entrenar la capacidad de aprender y de actuar (y de sus mutuas relaciones), es mucho más importante que la transferencia de conocimientos acumulados*.

Requiere, entonces, desde el punto de vis-

ta de la enseñanza, dedicarse a la formación de los futuros académicos y planificadores más que a su información.

En definitiva, es casi seguro que los beneficios de tal orientación tendrán un impacto más directo sobre la práctica profesional que la que pueda conseguirse a través de la producción de profesionales de amplios conocimientos, pero sin la capacidad de usarlos.

b) *Análisis y diseño de estrategias*, que requeriría una sustancial ampliación dentro de los programas existentes, tendiente a *desarrollar la habilidad para utilizar los conocimientos teóricos en su formulación*, conjuntamente con una importante capacidad de análisis de la realidad concreta en que tales estrategias deben implementarse.

Tal tipo de formación presupone un profundo conocimiento teórico, pero pone su énfasis, *en el entrenamiento para su uso con propósitos prácticos de desarrollo*. Obviamente, un enfoque práctico de esta naturaleza lleva naturalmente a la necesidad de trabajar en ejercicios y casos concretos a través de los cuales tal habilidad pueda ser paulatinamente desarrollada.

De no ser así, seguirá siendo observable una tendencia a aplicar estrategias modelo sin una conciencia clara de sus efectos potenciales y/o, peor aún, a descuidar los aspectos de consistencia teórica de las estrategias, en favor de esquemas más eclécticos cuyos resultados finales no son fáciles de estimar.

De fundamental importancia en un intento de esta naturaleza, es la introducción en el centro de las preocupaciones de los planificadores de la noción de incertidumbre y del diseño de estrategias bajo tales condiciones. Sólo un correcto manejo de esta variable, puede guiar a los planificadores en la adopción de decisiones estratégicas donde,

debe reconocerse, el grado de certidumbre de las predicciones no es sustancialmente alto.

c) *Implementación de Políticas y Programas*, orientada a dotar a los futuros planificadores de los instrumentos de análisis, marcos conceptuales y conjunto de habilidades en general, que los equipen en mejor forma para enfrentar el problema de la implementación. Probablemente, tres dimensiones requerirían de un tratamiento in extenso: la dimensión política (campo decisonal), la dimensión operacional (campo de acción) y la dimensión de gestión (campo organizacional)

Un esfuerzo de esta naturaleza no puede realizarse en términos puramente teóricos y/o abstractos⁴⁵, necesita forzosamente el estudio de sistemas concretos, en que las restricciones se "encuentran" necesariamente en el proceso. Implica también que, en lo posible, se trabaje con casos reales en los cuales alguna forma de output será exigido hacia el final. Tal vez es esa la única forma de poner a los estudiantes en "tiempo y espacio real" y aun, de desarrollar un aprendizaje fructífero.

En conjunto, entonces, se propone aquí en verdad que los programas de enseñanza de Planificación Urbano Regional, debieran orientarse más que a todo, al desarrollo de las habilidades necesarias en los futuros académicos, administradores y/o planificadores y desenfatar la mera transferencia de conocimientos establecidos, visto que la experiencia parece señalar que su utilidad depende de su uso dentro del contexto social y político.

⁴⁵En cuanto, tal vez, uno de los obstáculos mayores en este sentido es el escaso desarrollo teórico de esta perspectiva "activa" de la planificación comparada con los problemas decisonales y de elaboración de planes.