

# **1- ALGUNAS TENSIONES INTERNAS EN LA CONCEPCIÓN Y LA PRÁCTICA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

## **1.1 La búsqueda de consensos y el ejercicio de la autoridad legítima en los procesos de ordenamiento territorial**

### **• Evolución teórica del planeamiento en las últimas cuatro décadas**

Hasta mediados del Siglo XX, la teoría del ordenamiento territorial estaba dominada por el paradigma tradicional racional comprensivo proveniente de las ciencias duras.

En este modelo, el planificador es el experto que diseña planes desde una oficina pública, siguiendo directivas políticas, vale decir que no asume compromiso respecto de la definición de los “fines”, sino que éstos le vienen dados por el estamento político. La labor del planificador es entonces establecer las relaciones entre los “medios” y los “fines” utilizando conocimiento científico para el abordaje teórico del proceso planificador, y racionalidad instrumental para definir cuales son los mejores medios para alcanzar los fines dados.

La elaboración entonces se concreta en un plan, un documento, que establece lo que debe hacerse por los Organismos Públicos, y a través de la regulación, define los márgenes de acción para los privados.

En éste modelo, el planificador se encuentra en medio de un proceso y desconectado del resto; los “fines” le vienen dados por el “poder”, y la instrumentación concreta no forma parte de sus obligaciones.

En este paradigma racional comprensivo se parte pues de los siguientes supuestos:

- Los fines no son problemáticos sea porque los admite la “racionalidad”, sea porque hay consenso respecto de los mismos, o bien porque no pueden ser modificados al venir dados por “el poder”.
- Para cada problema existe una solución óptima
- Esa solución óptima es siempre identificable por la ciencia
- El Plan es un instrumento de gestión política para ser aplicado por el aparato público, y éste siempre lo puede aplicar sin resistencias
- Además, el aparato público es eficaz y eficiente y no presenta fisuras a su interior.

Este modelo, que apoya sus raíces en la “iluminación” y la confianza en la ciencia, termina de consolidarse a mediados del siglo XX, en la posguerra. En esa época, en el escenario de la guerra fría, existían modelos consensuados de un lado y de otro de la cortina de hierro, del desarrollo, del bienestar. En este marco, la planificación se ubica como un instrumento del desarrollo.

El modelo racional se estructura de una forma jerárquica, descendente, donde en un primer nivel se encuentran los “fines” u “objetivos”, un nivel más abajo las “políticas”, seguidas de los “programas”, finalizando en el nivel inferior en las “acciones”.

A partir de los años ´60 el modelo racional entra en crisis.

*“El éxito de las políticas urbanas fue desigual. A pesar del desarrollo de toda clase de medios de planificación urbana, las ciudades seguían estando en crisis a comienzos de los años 1970.: atascamientos casi generalizados (insuficiencias de infraestructuras, retraso en los equipamientos públicos y control incompleto del uso de los suelos), variaciones no controladas de los precios hipotecarios e inmobiliarios, desarrollo de desigualdades urbanas importantes.*

*Pero fue sobre todo la crisis económica la que asestó los golpes más decisivos al desarrollo de la planificación urbana. En la segunda mitad de los años setenta, la crisis económica afectó progresivamente a la mayor parte de las regiones y de los sectores de actividades económicas. Se asistió al fin del crecimiento urbano generalizado, al desarrollo de una alta tasa de desempleo, principalmente en las viejas regiones industriales, a una caída brutal de la actividad de la industria de la construcción y de obras públicas”<sup>1</sup>(F. Ascher, 1999:10).*

Una de las líneas de cuestionamiento al modelo se relaciona con el hecho de que nunca se puede tener “todo” el conocimiento como para abordar los problemas. En este sentido, en los años ´60, Lindblom publica un artículo en el que reconoce que en la práctica, la planificación y las decisiones van definiendo las políticas por aproximaciones sucesivas, y que esta modalidad de acción, lejos de ser despreciable, debería incorporarse al análisis de la reelaboración teórica. Es así que surge lo que en teoría se denomina el enfoque o la aproximación incrementalista de la planificación.

Una segunda línea de cuestionamiento al modelo racional tiene que ver con la interpretación del contenido y significado del “interés general”, con la definición de los “fines” de la planificación. Esta línea reconoce que la sociedad está compuesta por distintos grupos con intereses diversos, por lo tanto, cuando se establecen los “fines”, naturalmente desde algunos sectores se plantean discrepancias. El problema se complejiza aún más cuando existen grupos con diferente “poder”.

¿Cómo se ubica el planificador frente a esta situación? Surge aquí una visión del planificador como comprometido con alguno de los intereses grupales; se acuña la denominación del “Planeamiento defensivo” o “Advocance Planning”, donde el

---

<sup>1</sup> Ascher, Francois. “De la planificación al management estratégico urbano”. Pag. 10

planificador pertenece o bien al gobierno, o bien al grupo de actores sociales con los que adhiere.

Como reacción a la crisis de este modelo, en los años '80 aparecen planteos orientados a señalar la inconveniencia o incompetencia del planeamiento, librando al mercado la asignación de los recursos y no al Estado.

*“En un primer momento, la mayoría de los poderes públicos, conservadores o socialdemócratas, reaccionaron acentuando la política del “welfare” y sustentando las actividades económicas en crisis. Luego, poco a poco, los gobiernos centrales se volvieron hacia otras políticas. De manera muy evidente con Ronald Reagan y Margaret Thatcher, de manera más discreta cuando se trataba de gobiernos socialdemócratas. La ruptura del compromiso del Estado y el recurso al dinamismo del mercado se tornaron los ejes de las nuevas políticas. El tema de la desreglamentación – y de la desregulación – reemplazó – en grados diferentes – al de la planificación.”<sup>2</sup>*  
(F. Ascher, 1999:10).

- **Desarrollos teóricos actuales que reformulan el rol de la planificación**

En la actualidad, diversos desarrollos teóricos que convergen desde ámbitos distintos, han revitalizado y reformulado el rol de la planificación

1- La epistemología de la complejidad.

Este nuevo paradigma se plantea como el gran “quiebre” en relación al paradigma positivista–mecanicista. El paradigma positivista busca establecer la relación causa–efecto; construye el “todo” a partir de la suma de las “partes”, es aditivo. El paradigma de la complejidad asume que, en la realidad que rodea al Hombre, los fenómenos son complejos en sentido fuerte (no complicados), tienen un conjunto de características que no nos permiten conocerlos de forma determinista. Establece nuevas formas de pensar el “todo” en relación a las “partes”: el “todo” es más que la suma de las “partes”, el “todo” constituye una “emergencia sistémica”.

El concepto central es que cuando se actúa frente a un medio complejo, no se puede conocer la totalidad del mismo, por lo que no se puede prever de manera determinista ni la evolución del sistema, ni las consecuencias de las acciones. La acción en un medio complejo debe ser concebida como estratégica, entendiendo estrategia por oposición a programa. La actuación estratégica parte de objetivos bien definidos, y de segmentos de la acción programada, pero no toda la acción, por lo tanto debe existir la capacidad de modificar la acción de acuerdo a la reacción del contexto.

---

<sup>2</sup> Ascher, Francois. “De la planificación al management estratégico urbano”. Pag. 10

## 2- Los debates de la posmodernidad

Se ha producido una pérdida de valor de los grandes relatos del progreso, de la emancipación, de la ciencia positivista como guía de la sociedad, del Estado “benefactor”.

Se ha producido también una ruptura de la comunidad política. La planificación territorial supone que la sociedad que habita un territorio es consistente, con lazos fuertes y representados por sus estructuras políticas. Realmente hoy, en la posmodernidad y la globalización, se ha producido una pérdida de identidad de las comunidades, existe una polarización (globalizados – marginados). La realidad social es disgregada, fragmentada, se ha roto la relación entre el territorio y la comunidad.

Ulrich Beck, en su libro “¿Qué es la globalización?”, desarrolla los conceptos de polivalencia, ambigüedad y dimensiones de la globalización, y afirmando que en el caso de las dimensiones en la globalización “rara vez se pueden diferenciar”. Sostiene al distinguir momentos o formas de la globalización (globalismo, globalidad, globalización) que los espacios cerrados han pasado a ser una ficción y que las formas sociales y políticas se mezclan, apareciendo una pluralidad de estados.

Asimismo, la emergencia del fenómeno de la globalización ha determinado que las teorías de la planificación pongan al territorio en una encrucijada entre lo global y lo local.

Por otro lado, el paradigma del desarrollo sostenible que se ha convertido en un factor central en las teorías de la planificación, ha introducido el largo plazo en la planificación, un pensamiento acerca de la complejidad, entendida como densa trama de relaciones de ida y vuelta entre sociedad, naturaleza, cultura, economía, y una dimensión ética como responsabilidad frente a las generaciones futuras.

El asunto esencial de la sustentabilidad es el de la gobernabilidad de los sistemas. Es el tema crítico en toda gestión del territorio que debe estar contemplada en el plan.

## 3- El desarrollo de las ciencias sociales desde una visión institucionalista

Antony Giddens, en la Teoría de la Estructuración, establece que la acción social es condicionada, constreñida y predeterminada por las estructuras heredadas, a la vez que dicha acción modifica y crea nuevas estructuras. Reconoce la existencia de tres discontinuidades de las instituciones sociales, asociadas a los ritmos de cambio, espacios de cambios y la naturaleza intrínseca de las instituciones

Por su parte, Habermas, en la Teoría de la Acción Comunicativa y la Racionalidad reivindica el valor de la argumentación y la discusión en la formación de valores y definición de objetivos en la planificación. Es una idea asociada a una sociedad democrática.

#### 4- La “governance” o “gobernancia”

Otra línea de desarrollo teórico desde lo político, aporta una nueva mirada a la forma en como las sociedades toman las decisiones relevantes. El protagonismo exclusivo de los mecanismos formales de gobierno en la toma de las decisiones relevantes, se ve desplazado por un sistema de “gobernancia” estructurado en base a un complejo juego de intereses del que participan el gobierno, actores políticos, económicos y la sociedad civil. En él se articulan relaciones más o menos estables para la toma de decisiones. Este modelo rompe con las estructuras tradicionalistas de gobierno, se arraiga en lo visible y en lo informal entendiéndose como un tipo de institucionalidad que se caracteriza por permitir el juego de todos los actores tanto públicos como privados, principalmente en el ámbito de las decisiones.

#### 5- Desarrollos vinculados a la prospectiva

La prospectiva surge por oposición a la predicción. El modelo predictivo apunta a la determinación de las relaciones causa – efecto; es un modelo determinista en el que a partir de la evolución histórica de las variables que determinantes un fenómeno, proyecta el estado esperable del mismo en el futuro: por ejemplo, las proyecciones de la demanda.

La prospectiva plantea la construcción de escenarios futuros diferentes, estructuralmente distintos: el Uruguay con Puente Colonia– Buenos Aires y sin puente, con Eje Vial o no, con y sin MERCOSUR, la cohabitación Montevideo-País.

La técnica prospectiva permite testar las estrategias, y crea un capital cultural en la sociedad acerca de cómo pensar las distintas opciones de futuro, aporta otro enfoque al monitoreo de los cambios, de modo que los cambios nos puedan indicar el escenario al cual nos dirigimos.

#### • **Teoría comunicativa de la planificación**

A partir de la convergencia de estos nuevos desarrollos teóricos, en el ámbito del planeamiento territorial anglosajón surge la Teoría Comunicativa de la Planificación.

En ella se enfatiza en la planificación como un proceso de aprendizaje social colectivo. El proceso de planificación conforma un conjunto de encuentros públicos por los que la comunidad construye su agenda de temas relevantes. Además pone en juego los distintos intereses presentes acerca de los objetivos, del futuro deseado.

Se visualiza a los “actores” de un modo diferente al de los modelos estructuralistas donde los actores están preconstituidos y con intereses bien definidos; en este enfoque teórico, (el de los estructuralistas) se enfatiza en la negociación de los intereses entre los distintos actores para arribar a soluciones de compromiso: juegos

de suma cero. En esta teoría comunicativa de la planificación, cada actor toma conciencia en el proceso de planificación, de su posición respecto de los demás, por lo que se reformulan sus objetivos y sus propias visiones del territorio.

El planeamiento colaborativo supone una “productividad” que permite arribar a un proyecto de ciudad como construcción cultural colectiva.

No supone la desaparición de las diferencias ni de los conflictos, pero coexiste con ellos.

El proyecto no es un producto técnico, no presupone la forma de racionalizar los objetivos de un actor público. Lo que se racionaliza son las elecciones de una colectividad territorial. La planificación se transforma entonces en una práctica colectiva mediante la cual se toman decisiones para el futuro.

El planificador no es visto como un experto sino como un intermediario político racional, como un articulador. Ello demanda la creación de nuevos espacios institucionales permanentes.

¿Pero, cómo se produce el encuentro entre los distintos actores que tienen distintas relaciones con lo local, con la comunidad territorial?

La teoría comunicativa toma mucho de Habermas para establecer las condiciones de una comunicación democrática entre los actores.

Es así que se plantean tres instancias para los actores en la participación:

- 1- Los Foros. Es la instancia o el ámbito en el que los diferentes actores aportan sus discursos, sus intereses, y se constituyen intereses colectivos respecto de los objetivos.
- 2- Las Arenas. Son los espacios de decisión donde los sentimientos construidos colectivamente se traducen en decisiones concretas o normativas.
- 3- Los Espacios de Resolución de Conflictos. Una vez asumidas las decisiones normativas colectivamente, estos espacios son el ámbito donde se dirimen los conflictos judicialmente.

Desde ésta óptica, el planificador no es tanto el experto que trabaja para el cliente, sino que es concebido como un técnico-científico pero con una importante componente político-negociadora. Lo fundamental pasa a ser entonces la generación institucional de espacios de concertación y la capacitación de los actores con roles negociadores.

Prof. Ricardo Martínez