



**PLANIFICACIÓN URBANA Y GESTIÓN SOCIAL. RECONSTRUYENDO
PARADIGMAS PARA LA ACTUACIÓN PROFESIONAL****David Kullock**

Arquitecto y Planificador Urbano y Regional (Universidad de Buenos Aires). En la UBA es Profesor Consulto, Director de la Maestría en Planificación Urbana y Regional (PROPUR) y Director del Centro de Investigación Hábitat y Municipio (CIHaM). Consejero del Consejo del Plan Urbano Ambiental del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, dkullock@arnet.com.ar.

Artículos de Fondo

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 9 – Nº 9 (Octubre 2010) pp.243-274. ISSN 1666-6186

Resumen

La Planificación Urbana, actividad tradicionalmente orientada a la resolución y prevención de problemas urbanísticos, se ha visto afectada por las profundas transformaciones acaecidas en el campo sociopolítico que le da contexto y en el campo epistemológico que sustenta el conocimiento y prospección de la realidad sobre la que pretende actuar, insumos esenciales para su ejercicio.

Cabe preguntarse, entonces, cuáles son las reales posibilidades de actuación profesional en las cuestiones urbanas, y, llevado al límite, si tiene sentido su subsistencia.

Este trabajo pretende ser un aporte en dicho sentido. A tal fin, luego de realizar una revisita al devenir del campo profesional, se desarrollan un par de postulaciones que pretenden echar luces sobre dos aspectos significativos de la actuación profesional: la índole temática del campo de actuación y la conformación de los procesos de gestión en los cuales actúa.

Palabras clave

Paradigmas en planificación urbana; índole temática; procesos de gestión.

Abstract

Urban Planning, an activity traditionally focused on prevention and resolution of urban problems, has been deeply impacted by significant transformations in the socio-political environment, which provides its context. In addition, there has been a seismic change in the epistemological means supporting the reading, interpretation and prospecting of the reality upon which it intends to act.

As a result of this the question arises: which are now the real limits and potential of professional action on urban issues, and eventually, is it still a valid proposal at all?

This paper intends to address these issues. After an assessment of the current situation of our profession, we offer a couple of proposals intent on clarifying two key aspects of its role under the present circumstances: a) the nature of the themes in its field of action, and b) the structure of the processes through which it operates.

Keywords

Urban planning paradigms; themes; processes.

David Kullock

PLANIFICACIÓN URBANA Y GESTIÓN SOCIAL. RECONSTRUYENDO PARADIGMAS
PARA LA ACTUACIÓN PROFESIONAL

I. INTRODUCCIÓN

La actividad profesional tradicionalmente denominada Planificación Urbana¹ es motivo de una diversidad de opiniones, que oscilan desde el encomio reverencial hasta el desprecio, pasando, por supuesto, por el desconocimiento de su existencia y accionar.

No es casual que así sea, dadas las profundas transformaciones acaecidas tanto en el mundo real sobre el que se pretende operar, como en las circunstancias sociopolíticas que le dan contexto.

A su vez, y también profundos, han sido los cambios de orden epistemológico que dan sustento al conocimiento de la realidad y a la predicción de su futuro, actividades constitutivas y esenciales para el ejercicio de la Planificación Urbana (PU).

Las transformaciones

Una rápida mirada sobre el *contexto sociopolítico* de nuestros países permite reconocer la trayectoria que se produjo, básicamente, en el último tercio del siglo pasado.

Hasta los inicios de dicho período, se registra una franca preponderancia —más pregonada que concretada en los países subdesarrollados— de un “Estado Benefactor” que, a partir de una fuerte intervención en los procesos socioeconómicos, prometía una paulatina pero segura superación de los problemas sociales, a través de la implantación y profundización del “modelo desarrollista de industrialización”. El incremento de la producción y del consumo eran contenidos inherentes al modelo. El alcance universal del bienestar estaba garantizado por el accionar del Estado, que operaría según principios de solidaridad social.

Como veremos más adelante, este contexto era absolutamente coherente con el quehacer tradicional de la Planificación Urbana; más aún, la Planificación Urbana era uno de sus componentes esenciales, pero durante las últimas décadas del siglo pasado, tanto el Estado Benefactor como el modelo desarrollista de industrialización y los principios de solidaridad social fueron prontamente sustituidos.

Ello se produjo a partir de la postulación y puesta en práctica del denominado “modelo neoliberal”, que argumentaba que el libre juego de la oferta y la demanda, orientado por

1- Consideramos como Planificación Urbana a la actuación profesional tradicionalmente orientada a la formulación de propuestas para la resolución y prevención de problemas urbanísticos.

Artículos de Fondo

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 9 – Nº 9 (Octubre 2010) pp.243-274. ISSN 1666-6186

2- Mencionamos las “villas miseria” como expresión más evidente del hábitat de la pobreza urbana, sin dejar de reconocer las otras formas de hábitat con que la población que no tiene acceso al mercado oficial de la vivienda sobrelleva sus carencias: hoteles y pensiones irregulares; intrusión de obras paralizadas, edificios industriales y viviendas abandonadas, gente que vive en el espacio público, etc.

los agentes económicos de la producción y las finanzas, iba a ser más eficaz que el Estado en la resolución de los problemas socioeconómicos. Nuevamente el latiguillo del “efecto derrame” iba a facilitar que el bienestar permeara desde los estratos más altos hacia los más bajos de la pirámide social.

Según estos principios, el Estado Benefactor era innecesario; más aún, era una incongruencia que debía ser resuelta mediante la denominada “Reforma del Estado”, que fue dando lugar a la instauración de lo que se ha dado en llamar “Estado Privatizador”, presto a traspasar a las empresas privadas muchas de las funciones que hasta entonces desempeñaba el sector público.

En tanto el supuesto “derrame” no tenía forma instituida de manifestarse, la solidaridad social desapareció del imaginario colectivo y fue sustituida por la franca postulación de la competitividad, entendiendo por tal a la pugna entre actores y sectores sociales en la cual algunos ganan —generalmente los mejor posicionados de entrada— y otros pierden, habitualmente, los que siempre resultan desfavorecidos por su innata carencia de recursos para imponerse en situaciones competitivas no reguladas.

En este contexto, el ejercicio tradicional de la Planificación Urbana no tiene espacio. Puede ser que se lo deje seguir actuando —de hecho, fue lo que generalmente ocurrió—, pero sólo como mero ejercicio retórico, con escasa incidencia en la gestión.

En cuanto al *mundo real*, en el cual la Planificación Urbana pretendía actuar, la sustitución de los paradigmas de Estado y de modelo de desarrollo acentuó por una parte la problemática típica de las ciudades —en especial, de las ciudades de los países subdesarrollados—, caracterizada por extendidas carencias de vivienda, servicios y equipamientos sociales, e incrementada por las problemáticas ambientales vinculadas con las situaciones de hábitat subóptimo, así como con un desarrollo industrial imperfecto y con el *boom* del autotransporte privado.

El hábitat de la población más carenciada —“villas miseria” en nuestro país; “cantegriles” en Uruguay, “favelas” en Brasil, etc.— pasó de ser un problema circunstancial que el progreso social augurado iba a superar por su propia dinámica, a ser una realidad permanente, creciente y, en especial, a constituir fragmentos de otredad en la ciudad pluriclasista pero unitaria a que estábamos acostumbrados.²

David Kullock

PLANIFICACIÓN URBANA Y GESTIÓN SOCIAL. RECONSTRUYENDO PARADIGMAS
PARA LA ACTUACIÓN PROFESIONAL

Por otra parte, el incremento de las disparidades sociales, junto con la expansión del autotransporte privado, con la creación de grandes infraestructuras destinadas a ello (autopistas de penetración al centro de las ciudades) y con situaciones de inseguridad social, en parte reales por las mayores carencias y disparidades socioeconómicas, en parte exageradas por intereses creados, dieron lugar a una fragmentación inédita de la ciudad, a partir de lo que se ha dado en llamar “la suburbanización de las elites”.

Ello se concretó mediante la adopción como vivienda permanente de los anteriores *country club* fin semanales, y por la realización de vastos emprendimientos directamente diseñados para tal fin: barrios cerrados, clubes de chacras, clubes náuticos y ciudades satélites que expandieron los límites de las ciudades y crearon nuevos fragmentos de otredad, pero destinados en estos casos a los grupos socioeconómicos ubicados —en relación con los habitantes de las villas miseria— en las antípodas de la pirámide de ingresos.

El resultado es un grado de fragmentación inédito para nuestras ciudades, quizás sólo comparable al que se producía en las ciudades medievales entre quienes habitaban por dentro o por fuera de las murallas que las defendían.

En relación con las transformaciones acaecidas en el *campo epistemológico* con respecto a la capacidad de conocimiento y predicción de los fenómenos complejos, tal como son los fenómenos urbanos, las últimas décadas han puesto en evidencia dos flancos de debilitamiento de la certeza con que se operaba hacia mediados de siglo.

Por una parte, el paulatino derrumbe de la seguridad que se detentaba para aprehender y comprender los fenómenos sociales y, por ende, los fenómenos urbanos, que se caracterizan por ser multidimensionales (presentar diversidad de aspectos), complejos (esos múltiples aspectos están en fluida interacción) y dinámicos (cambian permanentemente y cada vez con mayor velocidad).

Si es baja la capacidad de comprender los fenómenos urbanos, menor aún es la de entrever su futuro, dada la relativa predictibilidad de sus propias circunstancias y de los contextos en los cuales están inmersos, los que también son multidimensionales, complejos y dinámicos.

Artículos de Fondo

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 9 – Nº 9 (Octubre 2010) pp.243-274. ISSN 1666-6186

La anterior certeza que proporcionaba el determinismo, sustentado en el sentido común o en razonamientos más elaborados, se sofisticó y disfrazó de cientificismo, mediante la utilización de complejas formulaciones matemáticas con que se intentó espejar la complejidad de los fenómenos sociales.

La incapacidad de estos bagajes, develada por la distancia que se verificaba entre las predicciones efectuadas y la realidad devenida, dieron por tierra con el determinismo y con las causalidades extremadamente simplificadas con que se pretendía predecir la evolución de los fenómenos sociales.

Este derrumbe epistemológico dio pie a una de las pocas certezas que ahora tenemos con respecto a lo que, provisoriamente, podemos seguir denominando Planificación Urbana: no pueden consistir en actos puntuales, sino en procesos que acompañen el devenir de los fenómenos socio-urbanos y, en concreto, de su gestión, a la que se pretende incorporar cuotas de una supuesta racionalidad devenida del campo disciplinario.

Por otra parte, a este derrumbe de la cientificidad para operar en el campo de los fenómenos sociales se agregaron serias dudas sobre la unicidad y validez de la supuesta racionalidad disciplinaria que se pretendía incorporar.

Las dudas sobre la unicidad están originadas en la indudable impronta ideológica que tiñe cualquier opinión que se vierta y cualquier estrategia que se recomiende sobre fenómenos sociales. Cada agente de la planificación porta un origen y una pertenencia social y cultural que conlleva posicionamientos frente a la realidad que se trate, lo que impide suponer que haya una racionalidad disciplinaria exenta de distintas subjetividades.

A su vez, las dudas sobre la validez de la racionalidad disciplinaria provienen de una circunstancia todavía más evidente: aun si esa racionalidad disciplinaria fuese uniforme, en el proceso de gestión de los fenómenos urbanos hay otros agentes que portan otras racionalidades que muchas veces no son coincidentes con la racionalidad disciplinaria.

Baste mencionar a los agentes políticos, que nominalmente tienen el poder de decisión de hacer o no cosas en el espacio urbano; a los agentes empresariales vinculados con la construcción y funcionamiento de las ciudades, con intereses económicos particulares y,

David Kullock

PLANIFICACIÓN URBANA Y GESTIÓN SOCIAL. RECONSTRUYENDO PARADIGMAS
PARA LA ACTUACIÓN PROFESIONAL

generalmente, con capacidad de incidir en las decisiones políticas; a la población en general, agrupada o no en instituciones comunitarias, que van dejando de ser receptores pasivos de la gestión, para tornarse, cada vez más, demandantes activos.

Así como el derrumbe epistemológico dio pie a la certeza de que es necesario actuar procesualmente, el derrumbe de la hegemonía de la racionalidad disciplinaria dio lugar a otra certeza ineludible: la necesidad de interactuar con los otros agentes sociales implicados en el devenir de los fenómenos urbanos.

El interrogante

Reconocidas las profundas transformaciones acaecidas en el contexto sociopolítico, en el mundo real y en el campo epistemológico, cabe preguntarse cuáles son las reales posibilidades de actuación profesional en las cuestiones urbanas, y, llevado al límite, si tiene sentido la subsistencia de este campo profesional.

El mundo real o, más específicamente, el estado actual de nuestras ciudades nos señala, más que antes, la necesidad de desarrollar actuaciones que concurran a revertir, aunque fuese paulatina y parcialmente, las situaciones más críticas de degradación del hábitat de los sectores carenciados, así como las carencias de funcionalidad y el deterioro ambiental.

A su vez, el contexto sociopolítico nos presenta una posibilidad auspiciosa: luego de verificar que la aplicación rigurosa de los dogmas del neoliberalismo ha ocasionado efectos desastrosos para casi todos, muchos de nuestros países han emprendido el retorno a formas de Estado y modelos de desarrollo más parecidos a los fueran desplazados por los cambios que se iniciaron en la década del 70.

El Estado vuelve a recuperar funciones y a realizar acciones en pro de superar los resultados más insostenibles a los que nos llevó la confianza en el libre accionar de las fuerzas del mercado. Aun cuando esto se viene produciendo a través de acciones fragmentarias, el contexto político permite avizorar un resurgimiento de los procesos de gestión planificada.

Ante tal posibilidad, se torna indispensable encarar la tarea de reconstruir paradigmas, metodologías e instrumentos acordes con el actual contexto, con consideración de las transformaciones acaecidas en el campo epistemológico antes comentadas.

Artículos de Fondo

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 9 – Nº 9 (Octubre 2010) pp.243-274. ISSN 1666-6186

Para ello es indispensable revisitar y extraer lecciones de las arduas discusiones y diversas postulaciones acaecidas en el campo profesional a partir del ingreso en disfuncionalidad de la Planificación Urbana, así como atreverse a formular propuestas para las nuevas formas de actuación profesional que hay que elaborar.

Este trabajo pretende ser un aporte en dicho sentido. A tal fin, luego de realizar una revisita al campo profesional, se desarrollan un par de formulaciones que pretenden echar luces sobre dos aspectos significativos de la actuación profesional: en primer término, sobre la índole temática del campo de actuación; en segundo, sobre la conformación de los procesos de gestión en los cuales se ha de actuar.

2. REVISITA AL DEVENIR DE LA PLANIFICACIÓN URBANA

La finalización de la Segunda Guerra Mundial y el rol activo que adquirieron los Estados, tanto en la reconstrucción de las ciudades diezmadas por los bombardeos, como por la necesidad de otorgar infraestructura urbana a los países de Europa Oriental que adherían al socialismo comandado por la URSS, hicieron que los mediados del siglo XX fuesen un período propicio para la aplicación de una PU que, a esta altura de los tiempos, venía de enriquecer su origen predominantemente espacialista con los aportes de las ciencias sociales, el derecho y la economía.

Este momento de máxima legitimidad comenzó a revertirse en los años 60 y, más aún, en la década del 70, en la cual ya se habla francamente de crisis de la PU por la poca aplicación de sus postulaciones y el escaso éxito de aquéllas que son aplicadas.

Este rápido proceso de deslegitimación reconoce causas intrínsecas al quehacer profesional y causas que provienen del contexto socio-político y de las transformaciones conceptuales referidas a los procedimientos cognitivos antes mencionados.

Empezando por los aspectos endógenos de la crisis, se señalaron reiteradamente las fallas de “los planes”, que eran los instrumentos protagónicos —casi únicos— de intervención en la realidad que se pretendía optimizar.

Las fallas más evidentes se evidenciaban en los extensos diagnósticos, que se formulaban desde una postura inductiva, y en las propuestas de acción, que eran postulaciones singulares

David Kullock

PLANIFICACIÓN URBANA Y GESTIÓN SOCIAL. RECONSTRUYENDO PARADIGMAS
PARA LA ACTUACIÓN PROFESIONAL

que no daban lugar a alternativas, dado que se partía de la presunción de la hegemonía profesional para identificar los problemas y proponer las soluciones, sin tomar en consideración que se estaba actuando en un campo eminentemente político, caracterizado por la presencia de actores sociales que persiguen intereses diversos e incluso contrapuestos, y que detentan distintas cuotas de poder para lograrlos.

Estos aspectos endógenos de la crisis coincidieron con el momento en que se reconocía la falacia del racionalismo científico y con la consiguiente emergencia de las nociones de multirracionalidad, multiactorialidad, incertidumbre y caos, lo cual tornó más crítica la seguridad y el simplismo con que la PU pretendía operar sobre fenómenos urbanos.

A su vez, y tal como se señalara, en el campo político se asistía a la sustitución de las dos plataformas que habían dado sustento al Planeamiento tradicional: el Modelo Desarrollista y el Estado Benefactor. Los principios de solidaridad social que se esgrimieron como ideología política en el período inmediato posterior a la Segunda Guerra Mundial eran desplazados por la exaltación del individualismo y de la competitividad, que llegaron a su máximo esplendor con el auge del Modelo Neoliberal en la década del 90.

En este contexto y alimentada por sus propios errores, la exitosa Planificación Urbana de mediados de siglo se tornó en el quehacer deslegitimado de sus últimas décadas. Ante el retroceso de la PU tradicional, fue surgiendo una multiplicidad de postulaciones; algunas dirigidas al perfeccionamiento de sus formas de considerar y operar la realidad; otras con vocación de convertirse en sustitutos de la PU.

Aun cuando en aras de la claridad procuraremos diferenciarlas según su índole y contenidos, dichas postulaciones se presentan generalmente con denominaciones distintas y plurales, y con formas híbridas que articulaban más de una de las tendencias que a continuación reseñaremos.

Las postulaciones de perfeccionamiento de la PU tradicional pueden ser agrupadas según los cuatro aspectos significativos a los que se dirigieran: los contenidos de los planes, las escalas para las que se formulaban, el proceso metodológico con que se realizaban y los actores sociales convocados a dicho proceso.

Artículos de Fondo

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 9 – Nº 9 (Octubre 2010) pp.243-274. ISSN 1666-6186

Las críticas formuladas respecto de los contenidos de los planes hacen hincapié en la predominancia de los aspectos espaciales de la PU tradicional, y argumentan que los planes que presentan diversidad temática igualmente registran compartimentación y escasa jerarquización de los aspectos considerados. En consecuencia, las postulaciones formuladas propiciaron la adopción de enfoques “integrales” (frente a la espacialización), “sistémicos” (frente a la compartimentación) y “estructurales” (frente a la ausencia de jerarquización temática).

Con respecto a las escala de actuación, y en oposición a la hegemonía de la escala urbana (la ciudad en su conjunto) característica de la PU tradicional, se propicia recurrir a la “planificación local” en referencia a ámbitos de escala vecinal.

En relación con el proceso metodológico, y ante el divorcio entre la elaboración de planes y la gestión urbana concreta, se propicia una integración de ambos quehaceres mediante formas de “gestión planificada”, también formuladas como “plan proceso” en contraposición al formato de “plan libro” de la PU tradicional.

Finalmente, con respecto a los actores intervinientes se critica el absolutismo profesional de la PU y se propician formas de “planificación participativa” que den lugar a los otros actores sociales significativos.

Por otra parte, tal como explicitamos previamente, se fueron formulando propuestas con vocación de suplantación de la Planificación Urbana. Dentro de esta categoría se identifican en especial tres corrientes: el “Ambientalismo” que promueve actividades de gestión ambiental, la “Planificación Estratégica” que promueve la elaboración de planes homónimos, y el “Urbanismo Fragmentario”, vinculado con la fuerte promoción del “proyecto urbano”, como forma de intervención en las ciudades.

El *Ambientalismo*, si bien reconoce diferentes orígenes, se conforma como una fuerte movilización ideológica que se produjo a partir del ingreso de la cuestión ecológica en la agenda de las preocupaciones mundiales, con la Conferencia de Estocolmo de 1972.

Si bien nace con predominio de una postura reduccionista que privilegió ampliamente las cuestiones referidas al medio natural, paulatinamente fue asumiendo una concepción

David Kullock

PLANIFICACIÓN URBANA Y GESTIÓN SOCIAL. RECONSTRUYENDO PARADIGMAS PARA LA ACTUACIÓN PROFESIONAL

amplia y compleja del ambiente. La comprensión de que la antinomia “Preservación frente a Desarrollo” planteada por las primeras concepciones ecologistas era una falsa disyuntiva; condujo a enfatizar las relaciones e interacciones que se presentan entre la Sociedad y la Naturaleza, como problemática por resolver y como armonización por lograr.

Esta concepción superadora que venía siendo planteada por los más preclaros pensadores ambientalistas fue oficialmente asumida en la Conferencia Mundial de Río de Janeiro de 1992, donde se asiste a la postulación del Desarrollo Sustentable, que remarca el fin social y el carácter inter-generacional que deben adoptar las formas de desarrollo.³

La articulación entre Ambientalismo y Planificación Urbana no fue inmediata ni fácil; tampoco es una tarea terminada. El Ambientalismo se destaca por tener un núcleo ideológico fuerte (en términos generales: la protección/recuperación de los recursos y procesos ecológicos, y la preservación/obtención de calidad ambiental para la sociedad), en tanto la PU reconoce tradicionalmente una tácita adhesión a los objetivos de bienestar social propios del Estado Benefactor y del Modelo Desarrollista a cuyo cobijo se había conformado. Si bien dichos objetivos no eran antitéticos, parecían dirigirse a distintas cuestiones y dieron lugar a estériles debates sobre la primacía de uno por sobre el otro.

Transcurridas más de tres décadas de inútiles controversias, se fue comprendiendo que, si bien la Planificación y el Ambientalismo parecían dirigirse a diferentes cuestiones, por detrás de ellos no sólo estaba la calidad de vida de la población como una finalidad común, sino que también sus objetivos —aparentemente diferenciales— debían ser indispensablemente complementarios.

Esto era aún más válido a nivel de la planificación-gestión urbana, para la cual la PU ostentaba una plataforma metodológica robusta y el Ambientalismo sólo fue desarrollando algunos instrumentos singulares, pero incapaces de dar sustento a procesos de planificación muy distintos de los de la PU.

En síntesis, resulta inconcebible una PU que no sume los objetivos del Ambientalismo, así como es estéril una Gestión Ambiental que prescinda del bagaje metodológico de la PU. Por ello, la articulación y el enriquecimiento mutuos resultan ser la resolución válida de la falsa oposición entre ambas postulaciones.

3- En una postulación posterior de mayor amplitud y épica, se plantea a la sustentabilidad como nuevo paradigma de desarrollo, el que se conforma como articulación de sustentabilidades referidas a lo ambiental, lo social, lo cultural, lo democrático y lo ético (GUIMARAES, 1998).

Artículos de Fondo

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 9 – Nº 9 (Octubre 2010) pp.243-274. ISSN 1666-6186

Por su parte, la *Planificación Estratégica* no reconoce orígenes tan nítidos como la Gestión Ambiental. Hay una filiación militar y empresarial en la denominación, que se conjuga con sus características de una mayor aproximación a la acción y un mayor alejamiento de lo académico.

Comparte contenidos con varias de las postulaciones de perfeccionamiento antes presentadas; en especial, la selección de campos de la planificación estructural (frente a la actitud omnicompreensiva de la PU), la planificación participativa (frente a la hegemonía profesional) y la planificación a escala local a través de proyectos específicos que resuelvan problemas puntuales (frente a la generalidad diagnóstica y propositiva de la PU).

Por otra parte, su origen en la década del 80 la vincula con la liberalización de la economía, la escasez de recursos del sector público, la descentralización a los gobiernos locales y la democratización de la sociedad.

El resultado de este conjunto de filiaciones y características, no siempre compatibles, no tiene fácil bajada a nivel de sustituto de la Planificación y, de hecho, puede registrarse que las acciones que se presentan con la denominación de Planificación Estratégica son diversas.

Entre las formas y características de la Planificación Estratégica que registran mayor consenso, debe mencionarse el reconocimiento de que ésta debe pronunciarse sobre todos los aspectos de la realidad (frente al espacialismo de la PU tradicional).

También hay un relativo consenso sobre la índole de lo que deben ser las estrategias. Al respecto, se reconoce el carácter más amplio de las “políticas” (definidas como pronunciamientos sobre los objetivos por perseguir en su nivel de mayor generalidad), frente a un nivel intermedio de las “estrategias” (entendidas como definición de los caminos por seguir para el logro de los objetivos) y a un nivel más detallado de los “planes” (entendidos como propuestas programáticas para el logro de los objetivos establecidos a través de las estrategias seleccionadas).

Estas dos últimas precisiones abren la posibilidad de que la Planificación Estratégica no sea entendida ni actuada como alternativa a la PU, sino como una instancia previa, no

David Kullock

PLANIFICACIÓN URBANA Y GESTIÓN SOCIAL. RECONSTRUYENDO PARADIGMAS
PARA LA ACTUACIÓN PROFESIONAL

sólo enriquecedora, sino también estrictamente complementaria, ya que aporta definiciones que facilitan el desarrollo de la Planificación.

También hay otra acepción frecuentemente aceptada: considerar que el compromiso estratégico implica, en oposición a la habitual generalidad de la Planificación, la selectividad de la actuación, tanto a nivel diagnóstico como propositivo y operativo.

Dado que no hay razones para defender la generalidad por sí misma, esta acepción de lo estratégico podría aceptarse como pauta de perfeccionamiento de la Planificación, siempre y cuando la selectividad no violente el carácter integral y el principio sistémico que se le ha demandado simultáneamente a la PU.

Como tercera postulación sustitutiva debe registrarse al *Urbanismo Fragmentario*, que también tuvo auge en la década del 80; o sea que, al igual que la Planificación Estratégica, está vinculado con el contexto conformado por la liberalización de la economía, la escasez de recursos del sector público, la descentralización a los gobiernos locales y la democratización de la sociedad.

El Urbanismo Fragmentario postula la conveniencia de actuar sobre la ciudad a partir de “proyectos urbanos”, generalmente vinculados con la refuncionalización de áreas obsoletas, mediante la inserción de nuevos desarrollos destinados a albergar actividades para los sectores sociales y empresariales emergentes por la asunción del modelo neoliberal.

El componente urbano es la supuesta revitalización de las zonas de inserción de las actuaciones puntuales; promesa tan incierta como la del derrame socioeconómico que se asignaba al mismo modelo.

Esta postulación implica una sustitución más drástica que las dos anteriores. Lo que reemplazaría a la PU no sería otra forma de reflexión sobre la ciudad, como proponían la gestión planificada del Ambientalismo o el plan focalizado en cuestiones estratégicas, sino la propia ejecución de las acciones que antes devenían de un arduo proceso de planificación, supuestamente científico, y que ahora tendrían mucho más expeditivamente de los intereses de los agentes del campo inmobiliario o con él vinculados.

Artículos de Fondo

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 9 – Nº 9 (Octubre 2010) pp.243-274. ISSN 1666-6186

De todas formas, la sujeción a intereses sectoriales y la débil posibilidad de que su accionar redunde en beneficios para la generalidad de la ciudad no impiden reconocer la validez de la demanda de operaciones de transformación concreta y expeditiva o, al menos, no sujetas a los largos plazos de los procesos de planificación tradicionales.

Como colofón de esta reseña puede concluirse que, superadas las instancias más agudas de los momentos de crisis, críticas y autocríticas, hay muchos elementos a mano para procurar una nueva síntesis que reconstruya paradigmas, principios, metodologías y herramientas, para re-posicionar un espacio de actuación profesional que aporte a la gestión social de los escenarios en los que se desarrolla la vida de nuestras comunidades.

Dicha reconstrucción es más oportuna aún en estos momentos políticos, ya que, pasada la hegemonía del pensamiento único y la falacia de la muerte de las ideologías, se está volviendo a reconocer que el Estado debe asumir un rol activo y responsable. Paralelamente, se está esfumando el halo de descrédito que se había tendido, no ingenuamente, sobre todo lo que tuviese relación con los procesos de planificación.

En pro de dicha reconstrucción es que detallamos a continuación el par de formulaciones antes anunciadas: una, sobre la índole temática del campo de actuación; otra, sobre la índole de los procesos sobre los cuales nos es posible actuar.

2. REFLEXIONES SOBRE LA ÍNDOLE TEMÁTICA DE LA PU

¿Cuál es el campo de incumbencia de los profesionales de la Planificación Urbana?

Junto con la deslegitimación de las últimas décadas y la formulación de una amplia diversidad de postulaciones de perfeccionamiento y sustitutivas, se fue perdiendo no sólo el objetivo sino también la certeza sobre cuál era la temática propia y constitutiva de la PU.

La indiscutible y casi exclusiva competencia que se le atribuía sobre la expresión construida de las ciudades —su “Subsistema Construido” (SC) — fue puesta en cuestión por el Ambientalismo, proclive a considerar a la ciudad construida, en sus expresiones ecologistas más iniciales y sectoriales, como una intrusión dañina para los ecosistemas naturales.

David Kullock

PLANIFICACIÓN URBANA Y GESTIÓN SOCIAL. RECONSTRUYENDO PARADIGMAS PARA LA ACTUACIÓN PROFESIONAL

Instancias menos constreñidas a una consideración tan dogmática del medio natural comenzaron a considerar que el SC no era una anomalía de la historia, sino una consecuencia ineludible del desarrollo de la especie humana. No es posible una Naturaleza o un “Subsistema Natural” (SN) que no haya sido transformado, en mayor o menor medida, por la especie humana.

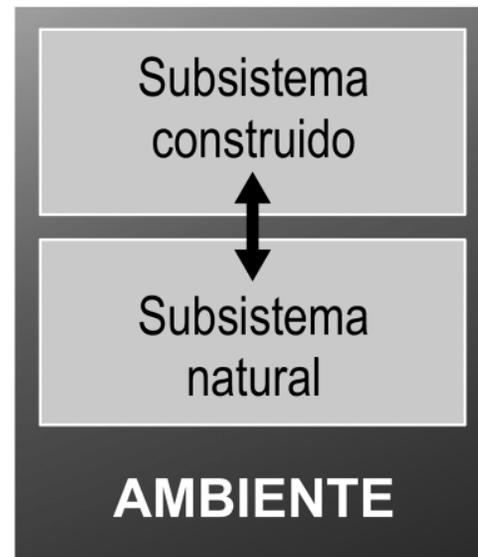
El SC es inherente a la existencia del hombre y a la vida social. En dicho sentido, no es por definición el hecho calamitoso ineludible, sino que lo será en la medida en que su construcción y funcionamiento violenten innecesariamente al SN del cual la sociedad continúa dependiendo, por más que los avances tecnológicos lo deslumbren con la falsa ilusión de poder desentenderse de su sustentabilidad, tanto en relación con la subsistencia de sus procesos como con el mantenimiento de las cualidades de sus recursos (frente a su degradación).

Es en estos momentos que el término *ambiente*⁴ deja de ser expresión y atributo del medio natural, sino del medio natural modificado por la acción humana; o sea, de la realidad en la que vivimos, actuamos, gozamos y padecemos. (Figura 1)

La figura 1 procura ilustrar esta conceptualización otorgando a la flecha que correlaciona SN y SC especial significado: representa tanto los condicionamientos y efectos mutuos que un subsistema ejerce sobre el otro, como la necesaria articulación, compatibilidad o armonización que debe perseguir todo proceso de planificación-gestión de ellos.

En segundo término, cabe consignar que, si bien la PU tradicional no operaba sobre las ciudades como si fueran objetos escultóricos ajenos a las sociedades que las habitaban, las postulaciones más maduras del Ambientalismo, al reconocer

⁴ Usamos el término “ambiente” de la misma forma que usamos la expresión “medio ambiente” o la expresión “hábitat”. No postulamos que sus significados sean estrictamente idénticos, pero no consideramos lesivo igualarlos a los fines de este texto.



Artículos de Fondo

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 9 – Nº 9 (Octubre 2010) pp.243-274. ISSN 1666-6186

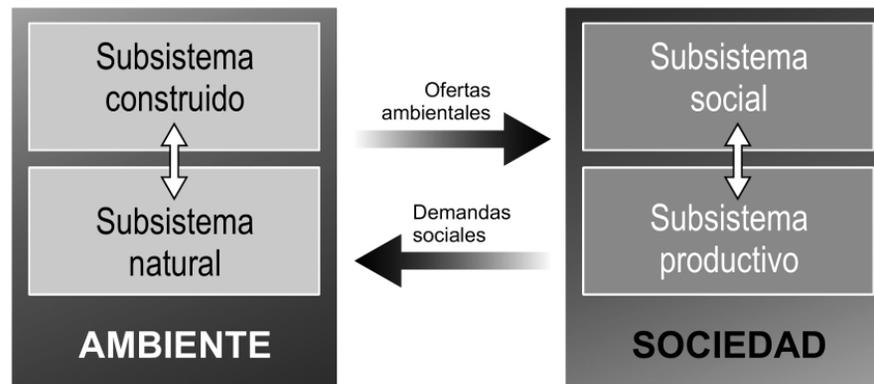
5- En especial, que el SP satisfaga las demandas de empleos/ingresos que el SS requiere y que le provea de los elementos que necesita para su desarrollo. Por otra parte, que el SS aporte recursos humanos apropiados para el desenvolvimiento de las actividades que se propone realizar el SP.

que las problemáticas a las que nos enfrentábamos eran resultado de malos relacionamientos entre la sociedad y el ambiente, enfatizó que estábamos ante un *jeu de deux* en el cual los elementos de la figura 1 no alcanzan como referencia para entender ni para enfrentar las cuestiones que nos ocupan.

Esto conlleva a la necesidad de poner, a la par del Ambiente, otra figura que represente a la Sociedad. A su vez, se resaltan, de sus múltiples componentes, aquellos que son más pertinentes en relación con la problemática ambiental: el Subsistema Social (SS), en tanto conjunto de personas y grupos sociales que ejercen demandas sobre el Ambiente, y el Subsistema Productivo (SP), considerado como el conjunto de actividades que la sociedad desarrolla y que también efectúan demandas al Ambiente para su desenvolvimiento. (Figura 2)

Esta incorporación conlleva dos nuevos vínculos. Uno, ilustrado por la flecha que correlaciona los SS y SP el interior del agrupamiento Sociedad, y que pretende expresar las necesarias compatibilizaciones que debieran darse entre ambos subsistemas.⁵

La otra flecha, más estructural para el objetivo que nos convoca, pretende reflejar las relaciones entre el Ambiente en su conjunto, como *locus* de las ofertas, y la Sociedad en su conjunto, como fuente de las demandas.



David Kullock

PLANIFICACIÓN URBANA Y GESTIÓN SOCIAL. RECONSTRUYENDO PARADIGMAS PARA LA ACTUACIÓN PROFESIONAL

De tal manera, nos permite completar una primera ilustración de la conceptualización de la cuestión ambiental como relación entre el Ambiente o, mejor dicho, sus “ofertas ambientales” (propias de su SN, de su SC o del subsistema natural modificado que ambos integran) y la Sociedad o, más estrictamente, de sus “demandas sociales” (ya sea provenientes de su SS o de su SP).

A esta altura, la ilustración nos permite identificar dos conceptos. Uno de ellos es el de los problemas ambientales, que resultarían ser la ausencia o escasez —cuantitativa o cualitativa— de ofertas ambientales que la Sociedad demanda, así como el mal uso que se hace de ofertas existentes, lo que redundará en una futura escasez o ausencia.⁶

El segundo concepto es el de las potencialidades ambientales, consistente, en sentido inverso al de los problemas, en la existencia de ofertas ambientales no usufructuadas o subutilizadas por la Sociedad.⁷

Si bien hasta aquí la ilustración nos daría cuenta de un enfoque ambiental amplio de las temáticas que debe afrontar la PU, se considera necesario no dejar de enfatizar las cuestiones de contexto que inciden en la consideración de los problemas o en los intentos de abordarlos a través de procesos de gestión planificada.

Al respecto y en términos muy generales, podríamos referirnos, por una parte, a un contexto cultural, en consideración a los hábitos y costumbres arraigados en la sociedad en su conjunto o en sectores específicos de la misma.

De manera similar, podríamos referirnos a un contexto político, en relación con las tendencias dominantes en el manejo de las cuestiones públicas, ya sea por parte del Estado o de los grupos de poder que operan independientemente o a través de él.

Dada la similitud de condicionamientos que ambos ejercen, se los ha ilustrado en forma conjunta como un cuadro en el que se inscriben nuestros anteriores componentes. (Figura 3)

Asimismo, entre el Contexto Político-Cultural y el conjunto antes esquematizado (la Sociedad y el Ambiente en interacción) se ha interpuesto un nuevo elemento: el Medio Jurídico-Institucional, a través del cual dicho Contexto incide en las interacciones ambientales Sociedad – Ambiente.

6- Resulta apropiado en este aspecto el concepto de sustentabilidad antes mencionado.

7- Lamentablemente, la tradición de denuncia y catastrofismo del Ambientalismo ha dado poca relevancia al concepto de potencialidad ambiental, el que debiera ser recuperado en los procesos de planificación-gestión que pretenden adoptar criterios ambientalistas.

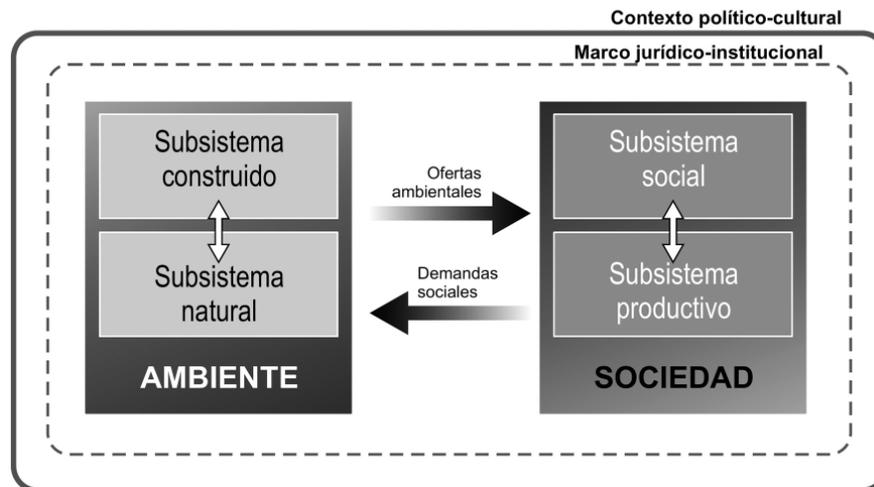
Artículos de Fondo

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 9 – Nº 9 (Octubre 2010) pp.243-274. ISSN 1666-6186

Esta imagen, que se presenta como esquema del campo donde se desarrolla la actuación profesional de los planificadores, nos permite poner en discusión cuál sería su espacio específico de actuación.

Si bien sabemos que no se puede reducir, en un planteo de mínima, al mero SC, como en las versiones más retrógradas de la PU tradicional, tampoco parece factible que, según un planteo de máxima, pudiera y debiera abarcar con igual competencia todos los elementos de la realidad que el esquema de la figura 3 pretende ilustrar, aunque tampoco sería conveniente que ignorase cualquiera de ellos.

Estas reflexiones nos llevan a considerar que, más que con disyuntivas dicotómicas, nos enfrentamos con situaciones que requieren una cuidadosa consideración de lo que puede y debe hacerse en el quehacer profesional con respecto a cada uno de los componentes del esquema y de los aspectos de la realidad que pretende representar.



David Kullock

PLANIFICACIÓN URBANA Y GESTIÓN SOCIAL. RECONSTRUYENDO PARADIGMAS PARA LA ACTUACIÓN PROFESIONAL

Siguiendo el mismo derrotero con el que se lo ha ido conformando, podemos ir precisando algunas opiniones sobre las competencias, las incumbencias y las reales posibilidades de intervención.

En primer término, es indudable que el Ambiente, entendido como medio natural modificado por la acción social o como indisoluble articulación de SC y SN, es el campo de actuación profesional directo e indiscutible. Ni la consideración restringida de sus componentes contruidos, proveniente de un urbanismo constructivista, ni la exclusiva consideración de sus componentes naturales, originada en un ecologismo naturalista, pueden dar cuenta de la complejidad de nuestro hábitat; menos aún, cuando pretendemos operar en medios urbanos.

Dicho Ambiente, unitariamente considerado, es el objetivo indiscutible de la atención profesional, en cuanto a su capacidad de dar la mejor respuesta posible, como fuente y reservorio de ofertas, a las demandas sociales vigentes, actuales y futuras, según el paradigma de sustentabilidad, indiscutible a esta altura de la historia.⁸

Esto nos conduce al componente que denominamos Sociedad, y pone en discusión las diversas formas en las que puede ser considerado: desde el minimalismo de ser el mero origen de demandas ambientales que deben ser satisfechas, hasta el maximalismo de pretender modelar su conformación y funcionamiento.

Entre uno y otro extremo, hay instancias que no pueden soslayarse; en especial, la consideración de la validez de las demandas sociales que se le formulan al Ambiente, ya sea por parte de la Sociedad en su conjunto o de los diversos actores y sectores que la integran.

El término “demanda social” puede incluir cuestiones indiscutibles, tal como garantizar la universal provisión de un cupo mínimo de agua potable por habitante, hasta situaciones totalmente opinables, como la provisión de agua potable para piscinas de uso restringido a pocas personas. De la misma forma, todas las demandas sociales provenientes del SP no merecen iguales consideraciones. Por ejemplo, el uso de tecnologías inapropiadas o la errónea localización de actividades pueden requerir la provisión de insumos escasos (industrias con alta demanda de agua en zonas escasamente provistas de recursos hídricos).

8- En realidad, si bien es indiscutible en términos intelectuales, no podemos afirmar que lo mismo ocurra en términos de gestión. Basta recordar la problemática del cambio climático y la negativa de los países más desarrollados a cumplir las reducciones de gases contaminantes que se establecieron a través del protocolo de Kyoto.

Artículos de Fondo

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 9 – Nº 9 (Octubre 2010) pp.243-274. ISSN 1666-6186

Ambos tipos de situaciones ameritan que no se acceda a otorgar respuestas automáticas a las demandas sociales que se le formulan al Ambiente, sino respuestas críticas que consideren el origen y la índole de la demanda, y la posibilidad de satisfacerla con criterios de sustentabilidad.

Dicho en otras palabras, estos ejemplos nos conducen a postular que no debe operarse sobre el Ambiente como fuente de recursos inagotable, procurando dar respuesta a todas las demandas sociales que se presenten, sino que éstas deben ser analizadas con criterio crítico en relación con su pertinencia, oportunidad y prioridad.

En dicho sentido es que se considera que la Sociedad, al menos en su funcionamiento como fuente de las demandas al Ambiente, ha de ser parte constitutiva de la tarea de los profesionales de la PU.

En tercer término, reflexionaremos respecto de la incumbencia de dichos profesionales sobre el Contexto Político-Cultural y sobre el Medio Jurídico-Institucional que enmarcan el espacio inicial “Ambiente-Sociedad”, en el que se dirimen las interacciones entre las demandas sociales y las ofertas ambientales.

Si partimos de una postura minimalista, podríamos sostener que las reglas del juego son inamovibles y que sólo nos queda movernos dentro de ellas en la interacción Ambiente-Sociedad.

Un análisis más detallado de las cuestiones en las que podemos y debemos actuar revela rápidamente que muchos de los problemas que nos convocan están condicionados por características del Contexto mencionado y del Marco jurídico-institucional que media entre aquél y nuestro campo más específico de actuación.

Ello no implica que seamos convocados para cambiar las pautas culturales ni los modelos políticos —menos aún, que seamos hábiles para hacerlo—, pero sí nos conduce a formular un par de consideraciones.

David Kullock

PLANIFICACIÓN URBANA Y GESTIÓN SOCIAL. RECONSTRUYENDO PARADIGMAS PARA LA ACTUACIÓN PROFESIONAL

Por una parte, que resulta indispensable que señalemos las disfuncionalidades, limitaciones o barreras que el Contexto Político-Cultural o el Marco Jurídico-Institucional oponen a la mejor resolución de las cuestiones ambientales.⁹

9- Ver al respecto en el siguiente punto la instancia explicativa de los Diagnósticos de Situación.

Por otra, que toda acción que se desarrolle con respecto a la interacción Ambiente-Sociedad cambiando sus términos o sus relaciones va a terminar por producir modificaciones, más o menos significativas, más o menos inmediatas, en dicho Contexto y en dicho Marco.

10-Muchos de los contenidos de este punto ya han sido presentados en “La planificación ha muerto. Viva la planificación” (KULLOCK, D.; 2010).

En relación con estas circunstancias es que podemos decir que los profesionales de la PU no son artífices de lo político-cultural, pero su accionar puede tener efectos en ello. Más aún con respecto a lo jurídico-institucional, ya que muchas veces su actividad puede ser origen de cambios inmediatos, tales como las modificaciones normativas que muy comúnmente acompañan al quehacer de la PU.

Como conclusión de este acápite, podríamos decir que la definición del campo temático de actuación pone en evidencia tanto las fuertes limitaciones como las significativas posibilidades inherentes a un apropiado ejercicio profesional.

Tener conciencia de ello y hacer un buen manejo de ambas se torna condición indispensable para un ejercicio profesional no sólo correcto, sino también exitoso.

3. REFLEXIONES SOBRE LOS PROCESOS DE GESTIÓN¹⁰

Con el propósito de desterrar la idea de “plan” como instrumento altamente deseable de actuación profesional, se ha intentado dar forma a los procesos de gestión en los cuales está (o podría y debería estar) inserto el aporte de los agentes profesionales de lo que venimos llamando PU, más por costumbre que por corrección terminológica.

El modelo de gestión (MG)¹¹ que se presenta procura reflejar los distintos momentos de los procesos de gestión, a efectos de develar las alternativas de actuación profesional en ellos; ya no como agente hegemónico, sino como un actor más, con capacidades diferenciales y valiosas, pero insuficientes por sí solas.

Artículos de Fondo

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 9 – Nº 9 (Octubre 2010) pp.243-274. ISSN 1666-6186

11- Usamos el término “modelo” no en el sentido de “arquetipo para imitar”, sino en el de “representación en pequeño de alguna cosa”, acepciones ambas del Diccionario de la Real Academia Española.

12- De cierta manera, la “rueda de la gestión” resultante es coherente con las imágenes de “gestión en marcha” o “gestión detenida” con que usualmente se caracteriza a la administración.

Para su elaboración se han considerado los componentes que conforman los procesos reales de gestión social, aunque no siempre se presenten todos los componentes considerados, ni con las denominaciones que aquí usamos, ni con el ordenamiento con que los presentamos.

Esto no le da categoría de “modelo ideal”, ya que las circunstancias de la gestión son infinitas, pero sí el carácter de “modelo pleno” o, al menos, el más inclusivo de los que se pudo concebir a partir de nuestro conocimiento y experiencia.

El esquema tiene dos características generales que consideramos conveniente resaltar. La primera es que, dado que los procesos de gestión social no tienen principio ni fin definidos, se adoptó un formato circular, que refleja su carácter continuo¹² (Figura 4)



4- Proceso de gestión

La segunda característica es que el esquema presenta dos posibilidades de recorrido. Una de ellas (en el sentido de las agujas del reloj) lleva desde la adopción de políticas a la evaluación de los resultados de las acciones ejecutadas, y puede ser considerada la preponderante. La otra lleva el sentido opuesto, para dar cabida a las instancias de retroalimentación que permiten, a la luz de los resultados obtenidos en cada etapa, ajustar y perfeccionar lo resuelto en etapas anteriores, lo cual procura reflejar el carácter iterativo de los procesos de gestión.

Además del esquema circular que contiene a todos los momentos del proceso, registra una instancia disparadora que le da inicio y razón de ser: la *Formulación de Demandas*, originada, a su vez, por la *Percepción de Problemas*.

David Kullock

PLANIFICACIÓN URBANA Y GESTIÓN SOCIAL. RECONSTRUYENDO PARADIGMAS
PARA LA ACTUACIÓN PROFESIONAL

Este señalamiento implica que el desarrollo del proceso no es una circunstancia casual, sino que tiene origen en la formulación de demandas motivadas por la percepción de deficiencias o, al menos, de diferencias entre lo que se pretende y lo que se ha alcanzado.

Este disparador de los procesos puede ser protagonizado por cualquiera de los tres estamentos que podemos considerar que intervienen en ellos: por algún sector de la comunidad, en tanto es afectada por el problema; por el estamento profesional, afectado o no, pero provisto de capacidades diferenciales de percepción; por el estamento político, también provisto de una singular capacidad de percepción y, a su vez, principal interesado en el éxito de la gestión en marcha (si está en el poder) o en marcar sus falencias (si está en la oposición).

Estas demandas pueden ser más o menos formales y pueden estar más o menos definidas, pero deben alcanzar un nivel suficiente de consistencia y verosimilitud como para poner a los actores políticos en situación de escucha y consideración.

Si las demandas son atendidas y se decide su admisión en la agenda pública, se desencadenará un proceso de gestión que, en sus expresiones más plenas, contendrá las cinco instancias que ilustra el esquema y se detallan a continuación.

(1) Si son nuevos temas de la gestión darán lugar a la *Adopción de Políticas y Estrategias*; si son temas ya en tratamiento, darán lugar a la *Modificación de Políticas y Estrategias*.

Esto significa que la demanda formulada (por ejemplo: escasez de viviendas) será atendida, dado que la autoridad correspondiente ha hecho expreso anuncio de que se abocará a solucionar “la cuestión de la vivienda”. Si el anuncio alcanza sólo este nivel de desarrollo, podríamos convenir en que se ha anunciado una política por encarar. Si, además, se definen los rasgos más importantes de la forma en que el problema será resuelto (por ejemplo: a través de la producción masiva de viviendas o a través de procesos de autoconstrucción asistida), además de la adopción de una política, se ha anunciado la adopción de la/s estrategia/s de resolución con que se cumplirán los objetivos enunciados.

El ejemplo nos permite distinguir el carácter intermedio que se le ha asignado a “las estrategias”, entre la exclusiva formulación de objetivos de “las políticas” y el más deta-

Artículos de Fondo

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 9 – Nº 9 (Octubre 2010) pp.243-274. ISSN 1666-6186

13- Cabe destacar que nos estamos refiriendo al diagnóstico de problemas de mayor o menor amplitud, de mayor o menor complejidad, pero no al resultado de los estudios generales que, con la denominación de “expediente urbano”, nos proponía la PU tradicional.

14- En el ejemplo de la carencia de viviendas, podríamos señalar que estamos ante un desequilibrio entre la oferta ambiental (de viviendas) y la demanda social (de viviendas), condicionada por modelos (o tendencias) de orden político y cultural vigentes y expresada a través de los ordenamientos legales e institucionales, los hábitos y las costumbres que median dichos modelos y rigen la conducta social.

llado desarrollo de las formas de consecución de dichos objetivos, que quedará a cargo de “las propuestas” (planes, programas, proyectos).

Muchas veces, las estrategias no son asumidas al mismo tiempo que las políticas por falta de conocimiento acerca de las formas de resolución asequibles o por falta de precisiones sobre su relativa conveniencia y factibilidad. En dichos casos, su definición queda relegada para la instancia posterior de Formulación de Propuestas.

Finalmente, cabe señalar que la adopción de políticas requiere, para garantizar la continuación del proceso, una primera definición de las instituciones o los actores que la llevarán a cabo, así como la previsión de los recursos materiales y técnicos necesarios para que la rueda del proceso de gestión siga girando. En caso contrario, los anuncios sólo serán una expresión de buenas intenciones o un mero recurso propagandístico para eludir las molestias que produciría la reiteración de las demandas.

(2) La definición de qué acciones se pondrán en marcha requiere la toma de conocimiento de la real envergadura del problema y del contexto en el cual se produce. Si bien siempre hay un conocimiento previo de las cuestiones, éste es el momento de completarlo, actualizarlo e integrarlo hasta los niveles que resulten imprescindibles, a través de lo que aquí denominamos *Diagnóstico de Situación*, entendiendo por tal al conocimiento que estimamos necesario tener de un problema, para fundamentar debidamente la posterior Formulación de Propuestas; todo esto dentro del ámbito de la relativa capacidad, antes señalada, sobre la adquisición de conocimiento de los fenómenos sociales, en relación con su complejidad y a las limitaciones de los procesos cognitivos.¹³

La realización del Diagnóstico plantea dos series de cuestiones de amplia trascendencia: por una parte, la definición de los aspectos cuyo conocimiento se considera imprescindible; por otra, la identificación de la índole del conocimiento que debemos alcanzar.

Con respecto a los aspectos por conocer, su definición devendrá, en términos generales, de los conceptos desarrollados en el punto 2. En términos específicos, dependerán de la índole de la cuestión por abordar.¹⁴

Con respecto a la índole del conocimiento al que debemos arribar, se puede postular que debe construir la cuestión problemática en danza, y que ello puede realizarse a través de cuatro instancias que van dando respuesta a preguntas básicas. Ellas son:

David Kullock

 PLANIFICACIÓN URBANA Y GESTIÓN SOCIAL. RECONSTRUYENDO PARADIGMAS PARA LA ACTUACIÓN PROFESIONAL

- * La *descripción* del problema, a través de los aspectos que se hayan definido como necesarios de incluir. O sea, la respuesta al interrogante ¿cómo es la cuestión?
- * La *evaluación* del problema, que se logra a partir de su contrastación con lo que se considere normal para tales cuestiones (definido a partir de normas instituidas, modelos o estándares deseables). O sea, dar respuesta al interrogante ¿cuál es la criticidad de la cuestión?, lo que nos permitirá definir prioridades de actuación.
- * La *explicación* de la situación problemática, que nos remita a los sucesos y circunstancias que originaron el problema, a partir de hipótesis que se formulan por el conocimiento (personal, casuístico o teórico) que se tenga de ese tipo de problemas y se verifican (hasta donde es posible hacerlo) en relación con las características específicas del caso. O sea, la contestación al interrogante ¿porqué es así la cuestión?, lo cual nos permitirá operar sobre causas y no sobre síntomas.
- * La *prospección*, que nos esboce los hipotéticos escenarios futuros de la cuestión problemática y de los aspectos de la realidad con ella vinculados. O sea, la respuesta al interrogante ¿cómo evolucionaría la cuestión problemática si no se realiza nada al respecto?, que nos permitirá ajustar el grado de urgencia por imprimir y las características de las acciones por recomendar.

15- En el caso que veníamos utilizando de "carencias de vivienda", el plan sería el despliegue general de las acciones por realizar; los programas podrían alcanzar una mayor definición por estar dirigidos a jurisdicciones más específicas (barrios en una ciudad; provincias en el país) o por abocarse a alguno de los aspectos que fueran definidos en el plan; por ejemplo, programa dirigido a resolver las carencias de población con (o sin) capacidad de ahorro; programas dirigidos a las carencias de personas mayores (o de familias jóvenes). Los proyectos, por su parte, serían las propuestas específicas de actuación, las que podrían ser de muy distinto tipo; por ejemplo, diseño de conjuntos habitacionales en localizaciones específicas; programas de crédito para ciertas franjas socioeconómicas, etc.

Con el bagaje de conocimientos que nos proporciona un buen Diagnóstico, podremos dar por construido al problema y pasar a la etapa propositiva subsiguiente, a fin de definir las acciones que pueden realizarse para su resolución o morigeración.

(3) La *Formulación de Propuestas* es una instancia que, muy habitualmente, se opera en forma repetitiva, dado que, con esta denominación y ubicación dentro del MG, se incluye la formulación de *planes*, de *programas* y de *proyectos*. Si bien no hay una definición universal de estos tres tipos de propuestas, hay acuerdo generalizado acerca de que son distintos, subsecuentes y aportan niveles de definición cada vez más detallados, todos ellos concurrentes a la resolución de las cuestiones problemáticas del caso, de acuerdo con los objetivos y estrategias adoptados, y consecuentemente con el Diagnóstico realizado.¹⁵

Más allá de esta diversidad de niveles de las propuestas, cabe reconocer ciertos rasgos generales que resultan válidos para cualquiera de ellos. En primer término, el hecho de

Artículos de Fondo

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 9 – Nº 9 (Octubre 2010) pp.243-274. ISSN 1666-6186

16- Obviamente, la selección no es una prerrogativa del estamento profesional. Si bien el profesional tiene que aportar elementos de juicio que señalen las ventajas y desventajas relativas de cada alternativa, la decisión ha de ser del responsable político, quien podrá desarrollarla en forma más o menos autoritaria o participativa.

que debe ser un proceso de aproximación cauteloso, que implique una primera instancia de formulación a grandes rasgos de propuestas alternativas, una segunda instancia de evaluación comparativa que permita identificar las ventajas y desventajas de cada una de las alternativas, a efectos de tener elementos de juicio que permitan, en una tercera instancia, dar lugar a la selección de la alternativa más apropiada¹⁶ y seguir desarrollándola, para posibilitar la continuidad de las acciones (generalmente, pasar de planes a programas, de programas a proyectos y de proyectos a la Ejecución de Acciones) y proseguir así el circuito de la gestión.

Las evaluaciones que se efectúan en la etapa de Formulación de Propuestas ponen el acento en los beneficios que se proveería cada alternativa (entendidos como la mayor o menor cumplimentación de los objetivos establecidos por la política que dio origen al proceso) en relación con los costos (entendidos como consumo de recursos económicos, humanos, de tiempo, etc.) que tendría cada una de las alternativas.

Es bastante habitual que estas evaluaciones resulten en situaciones tales como “mayores beneficios-mayores costos” y “menores costos-menores beneficios”, lo cual hace que la selección de alternativas sea una instancia de definición clave que enfrenta a las dos características más sintéticas y significativas de cada una de las alternativas: su deseabilidad y la factibilidad de llevarla a cabo.

(4) Una vez desarrollada la alternativa elegida corresponde abordar la *Ejecución de Acciones*. Obviamente las acciones por desarrollar son las que provee la Propuesta ya seleccionada y desarrollada. Si bien hay cierta tendencia, especialmente en la PU, a pensar reductivamente las acciones como la exclusiva realización de obras físicas, es altamente probable que resulte necesario desarrollar otras acciones de muy distinta índole, tales como innovaciones normativas e institucionales, campañas de difusión y capacitación, etc.

Un rasgo significativo de esta instancia es definir quién está a cargo del desarrollo de las acciones. Si bien se considera necesario que siempre haya un actor público estatal, es cada vez más habitual que también haya actores e instituciones de la sociedad civil que estén a cargo de algunas acciones, o que éstas se desarrollen por alguna forma de asociación público-privada, ya sea tradicional o de reciente promoción.

David Kullock

PLANIFICACIÓN URBANA Y GESTIÓN SOCIAL. RECONSTRUYENDO PARADIGMAS
PARA LA ACTUACIÓN PROFESIONAL

Cabe agregar que el desarrollo de las acciones, en especial si tienen un plazo de concreción no breve, da lugar a pruebas de monitoreo, que consisten en evaluaciones realizadas durante su implementación, para verificar la cumplimentación de los lineamientos establecidos y, en caso de que se adviertan desviaciones, tener la oportunidad de formular los ajustes que se estimen convenientes.

(5) La última instancia que refleja el MG es la *Evaluación de Resultados*. Se refiere al cotejo entre lo que se ha logrado y lo que se había pretendido, expresado inicialmente en los objetivos de las políticas, orientado por las estrategias, desplegado por las propuestas y, finalmente, concretado por las acciones ejecutadas. Es el momento de discernir aciertos y errores para sumarlos al bagaje de la experiencia, a efectos de que alimenten el saber para un mejor abordaje del tipo de cuestiones problemáticas que correspondan a cada caso.

Generalmente se reconocen tres tipos de evaluaciones, no excluyentes entre sí. Uno de ellos son las evaluaciones de *eficacia*, que procuran medir el grado de objetivos logrados en relación con el total de objetivos que se había previsto alcanzar. El segundo tipo corresponde a las evaluaciones de *eficiencia*, las que se centran en los costos (entendidos con un sentido amplio) que se han consumido por la realización de las acciones.

Ambas definiciones confirman la complementariedad de estos tipos de compulsas y, por ende, la conveniencia de desarrollarlas conjuntamente, lo cual, por otra parte, nos retrotraería a las tradicionales evaluaciones de coste-beneficio, pero realizadas con una amplia consideración de los factores en juego.

El tercer tipo de evaluaciones son las evaluaciones de *impacto*, nacidas en el campo del Ambientalismo como evaluaciones de impacto ambiental y luego adoptadas y ampliadas para muchos otros fines. Su objetivo principal es velar por los efectos secundarios que puedan producirse en otros campos que aquellos correspondientes a los objetivos; o sea, por las repercusiones que puedan ocasionar las acciones desarrolladas en el entorno espacial, temático y temporal, hayan sido o no previstas inicialmente.

La instancia de Evaluación de Resultados cierra el ciclo de la gestión, si se ha resuelto en su totalidad la problemática que le diera origen, o lo vuelve a abrir, si la situación proble-

Artículos de Fondo

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 9 – Nº 9 (Octubre 2010) pp.243-274. ISSN 1666-6186

mática persiste, dando lugar a la Modificación de Políticas y Estrategias para el perfeccionamiento de las líneas de acción en marcha.

La retroalimentación del proceso

Como se indicó en el principio de este punto, el esquema no sólo refleja la ordenación de instancias en el orden en que éstas han sido presentadas en el texto (en el sentido en que giran las agujas del reloj), sino también en la dirección opuesta.

Con ello se ha tratado de graficar el proceso de retroalimentación que el desarrollo de cada instancia puede requerir de la instancia anterior:

- * El Diagnóstico, tras un buen calibrado de problemas y potencialidades, puede llevar a ajustes en los Objetivos adoptados a nivel de Políticas y Estrategias;
- * La Formulación de Propuestas puede implicar la recurrencia al Diagnóstico, para profundizar aspectos que no habían sido considerados oportunamente;
- * La Ejecución de Acciones puede enfrentarse con circunstancias que no habían sido previstas y requerir revisiones de la Formulación de Propuestas;
- * La Evaluación de Resultados, si éstos no son los finales, reconduce a la Ejecución de Acciones para revisar y proponer cambios en los contenidos o estilos de lo que está en ejecución;
- * Finalmente, antes de decidir sobre la Modificación de Políticas y Estrategias, puede ser conveniente rever o ajustar la Evaluación de Resultados que se haya realizado.

En síntesis, las diversas instancias de retroalimentación actúan como un reaseguro del proceso que se está llevando a cabo.

Algunas conclusiones sobre el MG

El desarrollo efectuado permite realizar algunas observaciones de interés. La primera de ellas se refiere a que el MG, más allá de los planes, incluye una serie de instrumentos propositivos necesarios para un proceso de gestión planificada. Antes de los planes y como precedentes de ellos, están las Políticas y las Estrategias, hasta hace poco ignoradas,

David Kullock

PLANIFICACIÓN URBANA Y GESTIÓN SOCIAL. RECONSTRUYENDO PARADIGMAS PARA LA ACTUACIÓN PROFESIONAL

subvaloradas o asumidas como contenidos del mismo Plan. Luego de ellos y como procedentes están los Programas y los Proyectos, que constituyen la bajada a tierra de los planes y los caminos para la real transformación de la realidad que se pretende cambiar. Esto concurre a desmitificar los planes; negar la hegemonía que tuvieron hasta hace muy poco tiempo, pero, al mismo tiempo, reconfirmar la importancia que tienen en el contexto de un proceso de gestión social.

A esta desmitificación de los planes podemos agregar la desmitificación de muchos otros instrumentos que temporal y periódicamente surgen como la clave salvadora de los procesos de gestión social. Así como la existencia de un Plan no garantiza que un proceso de gestión sea planificado, la presencia de una Evaluación de Impacto Ambiental no nos asegura que el ambiente esté salvado. Ambos, así como los Diagnósticos y las restantes Evaluaciones, son instrumentos necesarios, pero nada más que ello. Además de su correcta utilización, se debe garantizar que sean parte de un proceso pleno que contenga todas las instancias que sean necesarias para lograr un buen nivel de cumplimiento de los objetivos perseguidos.

En segunda instancia, cabe registrar que así como el MG da cabida a todos los estamentos sociales, también da cabida a procesos de gestión social de muy distinta índole temática (la ciudad en su conjunto o cualquiera de sus cuestiones problemáticas) y de muy distinta profundidad (procesos muy pormenorizados o procesos expeditivos), siendo en este sentido reflejo de las encomiendas que surgen en la realidad y no un esquema ideal de improbable aplicación.

En tercera instancia y en términos generales, podemos decir que el MG presentado parece que ha ido aceptando las críticas y asumiendo las propuestas de las postulaciones que se presentaran en el punto 1. Procura acercarnos a una nueva síntesis, a un nuevo paradigma sobre la actuación profesional, incorporando mucho de lo que hasta ahora parecían tendencias irreconciliables.

4. A MODO DE CIERRE: DESAFÍOS POR ENFRENTAR

Si hace pocos años decíamos *“puede considerarse que el derrotero de la transformación acaecida está volcada, aparente y predominantemente, a la reformulación de una Planificación Urbana activa y esperanzadora con respecto a las posibilidades de lograr ciertos niveles de cambios sociourbanos, aun en las actuales circunstancias de hegemonía del modelo neoliberal, reducción de los roles del Estado y predominio*

Artículos de Fondo

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 9 – Nº 9 (Octubre 2010) pp.243-274. ISSN 1666-6186

de los capitales transnacionales en la construcción de la ciudad latinoamericana” (KULLOCK et al., 2001), hoy día, con el neoliberalismo en baja y el Estado en alza, no sólo es oportuna la reformulación, sino que es una obligación ética para todos aquellos que adhieren a los objetivos de solidaridad y equidad social que conlleva la PU.

Para ello, varios son los desafíos que, superando las formas de una actuación profesional perimida, debemos enfrentar. Muy sintéticamente podríamos ilustrarlos focalizando en tres transformaciones:

- * Pasar de la falacia de la “especificidad disciplinaria” (sin perder por ello los contenidos que sigan siendo valiosos) a la “comprensión transdisciplinaria” a que nos obligan las postulaciones sobre la índole temática de la actuación profesional que se desarrollara en el punto 2.
- * Pasar de la falacia del “diseño espacial” a la complejidad del “diseño de procesos de gestión”, a que nos obligan las postulaciones sobre las alternativas de actuación que se desarrollaran en el punto 3.
- * Pasar de las funciones estrictamente técnicas a la que nos constreñía la PU tradicional al rol de articulador de los estamentos técnicos, políticos y comunitarios, que requiere la voluntad de instituir formas participativas y democráticas de gestión.

Dar respuesta cabal a todos estos desafíos implica un reciclaje de los viejos hábitos de actuación para los profesionales formados y una profunda reforma de los procesos de aprendizaje de los nuevos profesionales.

Esto constituye una tarea ardua, ya que pone en crisis los saberes aprendidos y ejercidos. Implica reconocer que las fallas no sólo están por fuera, en los otros estamentos sociales (clásico reclamo del cuerpo profesional) y abocarse a poner en orden el propio campo.

Compensando este esfuerzo, del otro lado de la balanza está la posibilidad de alcanzar mayor éxito en el logro de las metas que, se supone, guían nuestro accionar: mejorar la calidad ambiental de nuestras ciudades y la calidad de vida de nuestros conciudadanos, que no otros pueden ser los motivos de nuestra intervención en los procesos de gestión social.

David Kullock

PLANIFICACIÓN URBANA Y GESTIÓN SOCIAL. RECONSTRUYENDO PARADIGMAS
PARA LA ACTUACIÓN PROFESIONAL

BIBLIOGRAFÍA

- ABBA, Artemio, KULLOCK, David et al (1984). "Evaluación Ambiental Regional. Una propuesta metodológica". Fascículo No.17 de la Serie *Política y Planificación Ambiental* de CIFCA, Madrid.
- BOLAY, Jean Claude, KULLOCK, David et al (1993). "Planificación Participativa y Hábitat Popular". *Cuaderno de Posgrado 2*, FADU - UBA; Buenos Aires.
- BOLAY, Jean Claude, KULLOCK, David et al (1996). "New Opportunities: Participating and Planning". Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne y Fondation pour le Progres de l'Homme. Caracas.
- BORJA, Jordi (1997). "Modas, modismos y modernización en las políticas urbanas. Nueve notas y una conclusión". En: *Revista de Arquitectura*. Sociedad Central de Arquitectos, No. 186, Buenos Aires.
- CARRIÓN, Fernando (1994). "La gestión urbana: estrategias, dilemas y retos". En: *Revista Interamericana de Planificación*, Nro.107-108. Cuenca, Ecuador.
- FRIEDMAN, John (1992). "Planificación para el siglo XXI: el desafío del posmodernismo". En: *Revista EURE*, No. 55. Santiago de Chile.
- KULLOCK, David (1993). "Gestión Urbana Participativa". En: *Panorama de la Situación Urbana en Argentina*. FADU - UBA, Buenos Aires.
- (1994). "Arquitectura y Ciudad/94". CEADIG - FADU - UBA, Buenos Aires.
- (1996). "Problemática Ambiental Urbana. Reflexiones sobre su definición". En: *Revista Interamericana de Planificación*. No.III. Cuenca, Ecuador.
- (2002). "Ambiente, Economía y Sociedad (un enfoque interdisciplinario)". En: *Urbanismo y Ambiente*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO, Buenos Aires.
- (2010). "La planificación ha muerto. Viva la planificación". En: *Debates sobre Ciudad y Territorio. Los aportes del CIHaM - Centro de Investigación Hábitat y Municipios*. Ediciones FADU-UBA / Nobuko, Buenos Aires.
- KULLOCK, David, CATENAZZI, Andrea y PIERRO, Nilda (2001). "Nuevas corrientes de pensamiento en Planificación Urbana". Secretaría de Extensión - FADU - UBA, Buenos Aires.
- KULLOCK, David; CATENAZZI, Andrea y PIERRO, Nilda (2004). "Veinte años de debate sobre Planificación Urbana". En: *Premio Anual de Arquitectura, Urbanismo, Investigación y Teoría 2000*. Publicación del Colegio de Arquitectos de la provincia de Buenos Aires, La Plata.

Artículos de Fondo

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 9 – Nº 9 (Octubre 2010) pp.243-274. ISSN 1666-6186

KULLOCK, David y NABEL, Paulina (2006). “Gestión Ambiental Metropolitana: aportes conceptuales y aproximaciones al caso de Buenos Aires”. En: *Revista ÁREA* de la FADU, Nº 12. Buenos Aires.

MARTINS PORTAS, Nuno (1993). “Planeamiento y los nuevos desafíos”. En: *La gestión de la ciudad. Conferencias y ponencias invitadas al Congreso Iberoamericano de Urbanismo*. Valencia, España.

MORIN, Edgard et al (1999) *Tierra Patria*. Editorial Nueva Visión; 2da. Edición, Buenos Aires.

NOVICK, A (1992). “Urbanismo”. En: *Diccionario Histórico de la Arquitectura, Hábitat y Urbanismo en la Argentina*; Comp. Liernur, Jorge y Aliata, Fernando. Proyecto Editorial, Tomo 2, Buenos Aires.

-----“Planes”; en *Diccionario Histórico de la Arquitectura, Hábitat y Urbanismo en la Argentina*. Comp. Liernur, Jorge y Aliata, Fernando; Proyecto Editorial, Tomo 2, Buenos Aires.

PIERRO, Nilda; PODESTÁ, María Clara y KULLOCK, David (2004) *Buenas Prácticas Docentes. Una aproximación a la didáctica de las cuestiones urbano-regionales en la formación de grado*. Ediciones Cooperativas. Buenos Aires.

TERÁN TROYANO, F. (1996). “Evolución del Pensamiento Urbanístico (1846-1996)”. En: *Revista Ciudad y Territorio*, Madrid.

TORRES, Horacio (1993). “La Investigación Urbana”. En: *Panorama de la Situación Urbana en Argentina*. FADU – UBA, Buenos Aires.

TÓRRES, Horacio (1993). “La relación entre espacio y sociedad: Un tema conflictivo. La investigación urbana en la Argentina vista desde esta perspectiva”. En: *Revista Metodológica*. Université Libre de Bruxelles, Bruselas.