

## **Crisis territorial y crisis de desarrollo.**

### **Su abordaje metodológico:**

#### **¿un paradigma o una cuestión herramental?**

Hugo Arrillaga, María Elena Kessler, Diego A. Valiente

Hugo Arrillaga, María Elena Kessler y Diego A. Valiente son Docentes e Investigadores de la Universidad Nacional del Litoral con sede de trabajo en la Facultad de Ingeniería y Ciencias Hídricas, Ciudad Universitaria, Paraje «El Pozo», (3000) Ciudad de Santa Fe. Tel. (0342) 4575239.  
E-mail: hugoarri@fich.unl.edu.ar

### **Resumen**

El presente trabajo indaga sobre los paradigmas que subyacen en los distintos modelos de planificación del desarrollo territorial, lo cual implica abordar aspectos que trascienden lo meramente metodológico para explorar en cuestiones teórico-conceptuales y epistemológicas; la referencia a los contextos histórico-políticos en los que dichos modelos se inscriben, como las prácticas que en su nombre se despliegan.

Se desarrolla una breve caracterización de dichos modelos que refieren a dos conjuntos: los clásicos o normativos y los que caen bajo la denominación de estratégicos, para luego, abrevando en los tipos ideales weberianos, resaltar los rasgos sustantivos de cada uno de ellos, confrontando sus lógicas constitutivas, como sus semejanzas y diferencias, que a la vez nos permitan comprender y explicar los impactos que sobre los territorios generan los modelos analizados.

El análisis aborda también las posturas críticas con respecto a las prácticas desarrolladas desde enfoques estratégicos, registrando tres elementos determinantes en los procesos de transformación territorial: el concepto de desarrollo utilizado, las distancias entre los discursos y las prácticas, y el contexto en el que opera la planificación.

### **Summary**

The present article inquires about the paradigms underlying into the different development models for the territorial transformation which implicate approaching far-reaching aspects that transcend merely what is methodological to search into theoretical-conceptual and epistemological matters; not only the reference to the historical- political contexts in which such models are conceived but also of the practices spread under their name.

A brief characterization of suchs models which refer to two sets is developed: the classic or normative and those that are recognized as strategic, for afterwards, nourishing in Weberian ideal types, remark the main characteristics of each one bringing face to face the constitutive logics, such as their similarities and differences, that at the same time allow us understand and explain the impacts that the analyzed models generate over the territories.

The analysis also deals with the critical positions in relation to the practices developed from strategic points of view, identifying three basic factors in the processes of territorial transformation: the concept of development used, the distances between speeches and practices and the political, social and economical background in which the planification works.

## Introducción

La problemática de las crisis de los territorios, y de sus gobiernos, no es un fenómeno actual ni es restrictivo de los países del llamado Tercer Mundo. Por lo contrario, existe un cúmulo de evidencias históricas de crisis en ciudades de países centrales, algunas de las cuales son hoy reconocidas entre las más prósperas y dinámicas del mundo.

En la mayoría de estos casos se encuentra como causa explicativa de las crisis al impacto en los espacios territoriales de las transformaciones en los modelos económicos dominantes a escala mundial,<sup>1</sup> que implicaron el abandono de los espacios de producción que estructuraban a numerosos territorios e, incluso, el abandono de los territorios mismos. Para hablar en términos de urbanismo clásico, se trata de territorios en los cuales su función urbana colapsó.<sup>2</sup>

De este modo, es evidente que las diferencias entre los territorios no radican en las posibilidades de entrar o no en crisis, o en enfrentar o no problemas acuciantes. La pregunta –y el consecuente debate teórico– se ha planteado con respecto a las diferencias en los modos de reacción y en las prácticas asumidas por esos territorios para sobreponerse a las crisis y para evitar caer en otras nuevas.

Es decir que el debate actual se ha centrado en los métodos adoptados para llevar adelante procesos deliberados de desarrollo sustentables en el tiempo, lo que convertiría, desde el punto de vista técnico, a la solución del problema en una cuestión metodológica. Esto haría que la actual confrontación entre los diversos métodos de planificación<sup>3</sup> territorial fuera realmente lo relevante.

Sin embargo (y sin que esto implique minimizar la relevancia de lo metodológico), la pregunta que da inicio al presente trabajo es si las diferencias entre los métodos adoptados para la promoción del desarrollo resultan suficientes como causa explicativa para la comprensión y explicación de las distintas suertes de los territorios o si, por lo contrario, la circunscripción exclusiva a dicho tema no lleva a gran parte del debate teórico actual en el campo de la planificación a una nueva suerte de reduccionismo analítico. Este reduccionismo analítico consistiría en dejar fuera de consideración a otros elementos concurrentes en los procesos de desarrollo territorial, tales como la

<sup>1</sup> En forma genérica, estas transformaciones se caracterizan por el impulso de un conjunto de procesos paralelos al surgimiento del modo de acumulación flexible en el capitalismo avanzado. Estos fenómenos, vulgarmente identificados como «globalización», se definieron en las últimas décadas alrededor de la integración de las tecnologías informáticas y de telecomunicaciones en los procesos productivos, de la predominancia del capital financiero en función de la alta movilidad adquirida, del desmantelamiento del welfare state en los países centrales, del avance de la cultura de masas norteamericana a nivel planetario y de la predominancia del «discurso único» neoliberal en la esfera política, entre otros aspectos.

<sup>2</sup> En algunos casos converge también el contexto en el que se insertan dichas comunidades –sobre todo, en Latinoamérica y, particular-

mente, en la Argentina– las cuales permanecen en una situación de crisis continua, tanto respecto de las prácticas políticas de gobierno (marcadas por una alternancia entre modelos de disciplinamiento y modelos clientelares), como también con respecto a los umbrales de desigualdad alcanzados en la distribución social y geográfica del ingreso, que determina la presencia de conflictos entre el hábitat de la pobreza y el de la riqueza. Conflictos detectables tanto al interior de las ciudades, como entre ciudades (Arrillaga et al., 1998).

<sup>3</sup> En el presente trabajo utilizamos como sinónimos a los términos «planificación», «planeamiento» e, incluso, «planeación», despojados de los contenidos ideológicos que, en otros momentos, pudieron serles atribuidos.

concepción subyacente del desarrollo en la que se apoya dicho proceso, el contexto socio-político en el que opera la planificación, o las distancias existentes entre el discurso que se establece y las prácticas reales que en el territorio se concretan.

A modo de hipótesis, plantearemos que la inclusión de estos elementos en la base del proceso de planeamiento, implica cambios en el paradigma a partir del cual se construye el mismo. Y este cambio tiene consecuencias directas en lo metodológico, apuntando a la revisión de las prácticas y acciones desplegadas en los territorios. Por lo cual la sola fijación en lo metodológico, sin la incorporación de este cambio paradigmático y de sus consecuencias teóricas y prácticas,<sup>4</sup> convierte al debate en una cuestión abstracta de la cual no se pueden desprender conclusiones eficaces para una reorientación de la acción. Lo que, finalmente, desembocaría en la persistencia de viejas prácticas bajo otros discursos, con el riesgo de que concluyan en nuevas frustraciones sociales.

Para confrontar esta afirmación, se hace necesario partir de una revisión de los diversos enfoques y metodologías existentes en la planificación territorial. Sin embargo, la revisión exhaustiva de los mismos implicaría una labor enciclopédica que escapa al objetivo trazado para este trabajo. Por esta razón, se reseñarán los grandes modelos impulsados a lo largo de este último medio siglo, para luego describirlos en función de lo que Max Weber definiría como «tipos ideales». Ya que las prácticas concretas difícilmente se presenten en términos puros, sino que se construyen normalmente «desde un marco teórico» y son adaptadas a partir de las necesidades que se manifiestan en la particularidad de un territorio y desde las experiencias concretas incorporadas por sus protagonistas.

Por lo tanto, sobre este conjunto de experiencias de planeamiento territorial, en primer lugar, se avanzará en una descripción; así como una revisión de las principales críticas que sobre ellas se produjeron.

Luego, se destacarán sus rasgos más distintivos, especialmente aquellos que contribuyen a la conformación de tipos ideales, destacando los marcos axiomáticos sobre los cuales se construyeron. La operación con tipos ideales se orienta a utilizarlos a modo de una imagen descrita con los atributos que la caracterizan, para luego referenciar la realidad por contraste con esa imagen creada, destacando semejanzas y diferencias.

Por último, y a modo de un análisis exploratorio, se analizará la viabilidad de mantener la centralidad del debate de modo casi excluyente en torno a las metodologías de planificación o, por otro lado, la necesidad de incorporar al mismo la consideración en carácter asociado de otras dimensiones.

<sup>4</sup> Como, por ejemplo, los procesos de participación ciudadana que se movilizan a partir de la aplicación de algunas herramientas metodológicas.

## Las diversas propuestas metodológicas históricas en planificación territorial

Los enfoques y propuestas metodológicas de planificación del desarrollo territorial, al menos las consideradas como más características entre las aplicadas en las últimas cinco décadas, muestran un significativo grado de heterogeneidad, en cuyo análisis se puede reconocer, en principio, dos grandes conjuntos, diferenciados en función de los elementos escogidos por cada uno como centrales en la obtención de los resultados deseados de la planificación.

En el primer conjunto de enfoques se encuentran las propuestas teóricas generadas por las primeras experiencias de planificación (con desarrollos históricos anteriores a la ruptura de la matriz estadocéntrica, a principios de la década de 1970), las cuales se caracterizaban por provenir de un abordaje disciplinar que se sostenía como predominante. Dentro de este conjunto se destacan tres enfoques o matrices tradicionales: la planificación del desarrollo económico, del desarrollo social y del desarrollo del espacio físico.

El segundo conjunto de enfoques está conformado por los modelos que emergen desde la década de 1970 en adelante, los cuales tienen, en general, dos características distintivas: el salto cualitativo que produjo la evolución hacia la forma de abordaje ínter o transdisciplinar; y la consideración de la relevancia e intereses de los diversos actores sociales que intervienen en los procesos de conformación y desarrollo territorial.

Este segundo conjunto, que identificaremos genéricamente como de los enfoques «estratégicos», enfatiza el proceso de gestión de la planificación, otorgándole a la participación de los actores sociales una sustantiva relevancia, como una suerte de condición necesaria, materializada fundamentalmente a través de las propias estructuras y entidades que la sociedad civil ha construido en el territorio.

A continuación y de un modo absolutamente sintético, se presentan los principales modelos de planeación implementados.

### LOS MODELOS CLÁSICOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Identificamos con esta denominación a los enfoques y a las propuestas iniciales (dentro del período de análisis) generadas con el objetivo de revertir los procesos de decadencia social y/o económica de un territorio.

En este contexto, la actividad de planificación estuvo limitada casi exclusivamente a dos grandes campos disciplinares, el bélico y el económico. En este último campo su escala de aplicación, históricamente, se ha concentrado casi en exclusividad en el nivel de los sistemas nacionales o supranacionales ignorando, salvo en pocas excepciones, la problemática local o regional.

#### a. La planificación del desarrollo económico.

Las primeras acciones desarrolladas deliberadamente para lograr transformaciones territoriales tuvieron como objetivo incidir en la generación de riqueza de los territorios. Tanto es así que, durante muchas décadas, hablar de desarrollo era hablar de «desarrollo económico» (sólo a partir de fines de la década de 1950 se puso en tela de juicio esta equivalencia). A posteriori, esto implicó regular los ritmos de actividad, moderar los comportamientos cíclicos, incidir en la distribución del ingreso y en el nivel de empleo, minimizar la vulnerabilidad de los sistemas económicos, etc.

En el caso del planeamiento del desarrollo económico, esta característica se corresponde con la predominancia del enfoque de la corriente neoclásica, circunscripta al reconocimiento del mercado, el cual era concebido como un «espacio homogéneo» que da cuenta de las fuerzas que se expresan en un espacio territorial político sin llegar, sin embargo, a reconocer diferencias hacia su interior.

En sus expresiones más contemporáneas, con aplicaciones a territorios de escala sub-nacional, el enfoque económico del planeamiento territorial ha enfatizado la consideración de la problemática de la competitividad, es decir, la necesidad de articular las transformaciones necesarias en la base de sustentación productiva de los territorios, con el propósito de mantener y fortalecer los vínculos con el «gran sistema extra-territorial».<sup>5</sup>

#### b. La planificación del desarrollo social.

Acompañando a las transformaciones del contexto en la década de 1960 –la multiplicación de movimientos sociales, la necesidad de generar mecanismos participativos comunitarios, para la resolución de problemas ligados al desarrollo– surgen iniciativas desde distintas esferas gubernamentales relacionadas con la promoción de procesos de participación ciudadana.

Toman fuerza organizaciones de base (vecinales, junta de vecinos, comisiones barriales, comisiones de fomento, etc.) a través de las cuales se generan canales de participación social que demandan al Estado la asignación de recursos, para dar respuesta a necesidades relacionadas al bienestar social. Estas experiencias generalmente fueron respondiendo a dos lógicas (Arocena, 1995): la militante, generadora de estrategias de carácter reivindicativo (organizando formas de presión sobre los organismos del Estado, que permitiera satisfacer necesidades planteadas, o la de gestión, que supera la reivindicativa para gestionar o cogestionar las soluciones que se proponen) y la del voluntariado, que se moviliza para buscar soluciones frente a problemas concretos y puntuales. No dirige su acción a presionar a los poderes políticos, sino que confía solamente en las propias fuerzas de organización.

<sup>5</sup> Las ciudades «deben estar conscientes del mercado y conducidas por éste» (Kotler, et al., 1996).

Como ejemplo paradigmático de estas experiencias tomamos a la que fue conocida bajo la denominación de Desarrollo de la Comunidad. Lo sustantivo de esta propuesta consiste en la generación de un ambiente de calidad para los residentes de un determinado territorio a partir de mecanismos participativos a nivel micro territorial (barrial) que se pueden ir extendiendo hasta cubrir totalmente el territorio. En la práctica, este proceso se canalizó, a partir de una fuerte acción estatal, fundamentalmente a través de la creación de «centros comunales» tendientes a lograr tres tipos de objetivos: mejoras materiales (como construcción de viviendas, carreteras, obras de riego, entre otras); organización de servicios (educativos, recreativos y sanitarios, entre los más destacados); acción comunal (organización de grupos, análisis colectivos de necesidades barriales, formación de recursos humanos, etc.).

A mediados de los años 50 cuando, debido al acelerado proceso de urbanización en el Tercer Mundo, el concepto se había aplicado también en las áreas urbanas, las Naciones Unidas sistematizan diferentes experiencias y proponen una definición del «desarrollo de la comunidad» que por muchos años ha sido clásica: «aquellos procesos en cuya virtud los esfuerzos de una población se suman a los de su gobierno para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, integrar éstas a la vida del país y permitirles contribuir plenamente al progreso social» (Naciones Unidas, 1956, en: Ander Egg, 1996).

En los años 60, este modelo se vincularía a la idea de planificación del desarrollo nacional. Sin embargo, a partir de la década de 1980, y como reflejo de los cambios en curso, el desarrollo de la comunidad aparece como un aporte más acotado y con modestas pretensiones, ligado a generar e implementar proyectos específicos y puntuales (presupuesto participativo, puesta en marcha de comedores escolares, cursos de capacitación en oficios, u otros servicios a micro-escala) a la vez que se ha intentado articularlo con procesos de desarrollo local.

Aun así, es interesante verificar cómo las concepciones de este enfoque continúan sirviendo de base a algunos programas de desarrollo o de contención social originados en los organismos internacionales de crédito.

### c. La planificación física.

En el enfoque del planeamiento físico, tanto la visión económica como la visión social del desarrollo no ocupan el lugar de elementos explicativos, sino que son reconocidas como componentes que concurren al fenómeno urbano-territorial. En este enfoque, se reconoce en los elementos del espacio construido una capacidad de determinar o facilitar las tendencias de desarrollo urbano y territorial, a partir de entender que funcionan como centros impulsores o aglutinadores de actividades y de localizaciones. Por consiguiente, se apunta a ordenar el territorio en función de tendencias de crecimiento y de desarrollo, extraídas de la lectura de aspectos tales como la estructura urbano-territorial y su evolución histórica.

De este modo, la planificación física<sup>6</sup> del territorio mantiene su enfoque tradicional basado en otorgar centralidad a dos cuestiones: la regulación del uso y de la ocupación del suelo, y el papel de las grandes infraestructuras y de los equipamientos de consumo colectivo.<sup>7</sup> En el primer caso, las herramientas utilizadas han sido las normas regulatorias –como es el caso de la zonificación y de los códigos de edificación– destinadas a distribuir las actividades y promover el desarrollo del territorio en función de la valorización del suelo. En el segundo caso, la construcción de infraestructuras y equipamientos ha formado parte de la mayoría de las propuestas de índole desarrollista, y su eco puede también ser encontrado en las plataformas de gobierno de los partidos políticos. Los clásicos productos de este enfoque han sido los planes «maestros» o «directores» que se elaboraron hasta bien avanzada la década de 1970, y que fueron abandonados en la década de 1980.

Como complemento, o mejor, como corolario de este enfoque, se inserta al diseño urbano como una herramienta para impulsar el desarrollo, especialmente a partir de otorgar un papel importante a las grandes inversiones en infraestructura edilicia que contengan una gran carga simbólica y de concentración de valor. Este recurso, uno de los más antiguos en la historia, ha tenido actualizaciones que refuerzan el poder de las llamadas «ciudades globales».<sup>8</sup>

#### LOS MODELOS ESTRATÉGICOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

A partir de la década de 1970 se desarrollan un conjunto de modelos –presentados como estructuras metodológicas superadoras de las propuestas clásicas– cuyo denominador común es que parten del supuesto de que los procesos de transformación territorial sólo pueden ser logrados eficaz y eficientemente a través de la generación de una acción colectiva, que fomente y coordine la participación de los diversos actores sociales en dicho proceso.

La acción colectiva concebida desde esta perspectiva se funda en un modelo teórico explicativo que supone que los «... actores en pugna son racionales y que, dada cierta distribución de recursos políticos, institucionales, económicos e ideológicos, éstos se comportan en defensa de sus intereses estableciendo una relación medios/fines. El cálculo con que el actor establece esta relación, y el comportamiento

<sup>6</sup> Nos referimos especialmente a la planificación de matriz arquitectónica-urbanística. También podría extenderse hacia la planificación originada desde la geografía, aunque ésta ha conseguido, al menos desde el plano teórico, desarrollar visiones más complejas y abarcadoras del problema del espacio construido.

<sup>7</sup> Entendida esta expresión en el sentido clásico de Castells (1976). Por otro lado, el enfoque del problema urbano-territorial centrado en el uso del suelo y la configuración del espacio construido (edificios e infraestructuras) se ha mantenido como base de las diversas

revisiones posteriores a la aplicación extensiva de los principios del urbanismo del Movimiento Moderno (originado en la Carta de Atenas e impulsado por la reconstrucción europea de la segunda post guerra) que se produjo en todo el mundo hasta bien entrada la década de 1960.

<sup>8</sup> Como es el caso del Museo Guggenheim de Bilbao, o los grandes edificios e intervenciones urbanas de la París de Mitterrand, por citar algunos. El concepto de «ciudad global» ha sido elaborado por Sassen (1999).

resultante, incorpora la percepción y conocimiento sobre reglas y dinámica de funcionamiento que caracterizan al conjunto de relaciones sociales en la que los actores están inmersos» (Acuña, 1995).

#### a. Mercadotecnia de ciudades (marketing place o city marketing).

Entre las alternativas actuales para la promoción del desarrollo territorial, se encuentran aquellas que parten de la detección de fortalezas intrínsecas a los territorios para, apoyándose en éstas, formular acciones que promuevan la inserción de los mismos en la economía mundial.

En este sentido, el papel de la llamada mercadotecnia de ciudades perfecciona el viejo modelo de «desarrollo económico», completando y reforzando el proceso de reformulación del rol territorial con la incorporación de actores claves. Su objetivo es la atracción, permanente o transitoria, de actores económicos que expandan y dinamicen la base de sustentación económica del territorio. Para ello se apoya en una trilogía de actores: el gobierno (local o regional), la «comunidad de negocios» y los ciudadanos en general.<sup>9</sup> Los mismos son convocados para identificar los «mercados metas», es decir, los «actores económicos externos» hacia los cuales dirigirán sus estrategias a los efectos de atraerlos hacia el territorio (en general, inversionistas, industriales, sedes corporativas, nuevos residentes y turistas).

Las estrategias normalmente están acotadas al universo de factores de mercadotecnia –infraestructura, atracciones, gente, imagen del territorio, calidad de vida– y la acción promovida está sustentada en lo que se denomina el análisis de contexto y sus tendencias evolutivas. Esto significa que se analizan los procesos de transformación del sistema territorial, los modos de producción y acumulación dominantes, las tendencias evolutivas y, desde ese escenario futuro, a través de la participación de grupos específicos, se define el objetivo deseado (en términos «realistas»). A partir de allí, se identifican los «mercados metas» y se definen las acciones necesarias, formulando un plan que deberá ser reevaluado periódicamente.<sup>10</sup>

De este modo, el marketing place se inserta como una herramienta en un proceso más amplio de reformulación del territorio que, en muchos casos, se asemeja a las estrategias de expansión del mercado a partir de la ampliación selectiva de la oferta/demanda. En este sentido, además de la búsqueda de los efectos sinérgicos de las capacidades colectivas, tiene que ver con la creación de la demanda, antes que con la existencia previa de una demanda explícita o insatisfecha.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> En el caso de los ciudadanos, el convite está normalmente circunscrito a aquellos de cuya práctica y conductas dependa también el éxito de la iniciativa.

<sup>10</sup> Un desarrollo típico en este marco metodológico, y quizás el precursor, ya que se inicia a fines de la década de 1950, lo constituye Baltimore: a partir de la iniciativa de un conjunto de empresarios, que comprometieron una fuerte inversión, se le otorgó una nueva

funcionalidad al área central de la ciudad, abandonada como consecuencia del traslado de su puerto, el centro de la actividad económica local.

<sup>11</sup> El diseño urbano, sobre todo a partir de las grandes intervenciones arquitectónicas, tan en boga en las «ciudades globales», se ha convertido en un elemento central de este *marketing* urbano.



## b. La planificación estratégica participativa.

Proveniente del ámbito militar y, más tarde, adaptado al planeamiento empresarial, este modelo, cuya transferencia al planeamiento territorial se dio inicialmente en Norteamérica, ha tenido una proyección notable a partir de las experiencias españolas de las décadas de 1980 y 1990.<sup>12</sup> Constituye una propuesta metodológica que, rescatando gran parte de los objetivos perseguidos por los modelos desarrollados con anterioridad, busca superar las limitaciones señaladas para los mismos. En especial, aquellas que dan cuenta de la falta de consideración de los aspectos socioculturales que constituyen las prácticas de los diversos actores sociales orientadas a satisfacer necesidades, resolver conflictos o establecer lazos sociales.

Matus define la planificación estratégica participativa como «...un enfoque particular de la planificación, que considera especialmente que el ejercicio de esta actividad se realiza en un ambiente de conflictos, donde coexisten fuerzas sociales que luchan por sus intereses y necesidades» (Matus, 1993). Otra definición la identifica como «un proceso creativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, estableciendo un sistema continuo de toma de decisiones que comporta riesgo, identifica cursos de acción específicos... e involucra a los diversos actores sociales y económicos de la comunidad a lo largo de todo el proceso» (SSAM, 2000).

La planificación estratégica, reconociendo al territorio como un sistema, propone una visión integral de la realidad territorial no circunscripta a la planificación urbanística, ni a la planificación económica o social en particular. Algunos principios generales de este enfoque son: la búsqueda de una visión integral (multidisciplinar y multisectorial) a largo plazo que trascienda a los tiempos políticos y defina un proyecto de desarrollo común a la sociedad asentada en el territorio; la orientación a la acción, formulando objetivos posibles y prioritarios, identificando actores responsables y concentrando el uso de recursos limitados sólo en temas críticos; la búsqueda de la construcción de un proyecto colectivo y consensuado, a partir de la articulación público/privado y de la participación social en la gestión territorial; para lo cual se propone también una «nueva cultura de la administración local» (bajo el mote de «modernización»), con recualificación de los recursos humanos y reducción de la burocracia, a fin de obtener cierta «capacidad para coordinar y dinamizar las fuerzas locales»; la consideración del contexto, desde horizontes temporales definidos, que constituyan una previsión del entorno en el que se desarrollarán las acciones de transformación territorial; en lo cual se incluye el análisis de los conflictos potenciales entre los diversos actores internos y externos al territorio.

Por consiguiente, el plan resultante contendrá la construcción de una visión consensuada de la ciudad, a partir de la confluencia de la visión técnica con la visión

<sup>12</sup> Nos referimos a los planes para Barcelona y Bilbao, de cuya proyección ha resultado la influencia reciente de este enfoque en América Latina, expresada en la fuerte presencia de consultoras españolas especializadas en planeamiento estratégico territorial; algunas de ellas, con intervenciones relevantes, como en el caso de Córdoba o Río de Janeiro.

aportada por los actores sociales, y apuntará a sostener un compromiso de estos actores con respecto a dicha visión. Lo cual marca una ruptura importante con los enfoques clásicos enunciados, que se basaban casi exclusivamente en la definición aportada por equipos técnico-políticos desde una perspectiva normativa,<sup>13</sup> y se apoyaban en el compromiso del Estado como actor central. Lo que implicaría, en sí, una expansión del espacio público con respecto a la definición de las acciones de transformación territorial.

En este sentido, conviene señalar una diferencia entre los dos modelos estratégicos expuestos: mientras el city marketing concentra el proceso en la proyección del territorio hacia al exterior a partir del mejoramiento de la competitividad local, la planificación estratégica participativa busca lograr un equilibrio entre esa proyección del territorio y la generación de procesos internos de cohesión y fortalecimiento social. Apuntando a la promoción de un desarrollo integral y equitativo a partir de las propias fuerzas y posibilidades de la sociedad.

### Las críticas a los diversos modelos

#### SOBRE LOS MODELOS CLÁSICOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Una de las críticas más reiteradas hechas a estos modelos en general ha sido que, tal como fue dicho específicamente con respecto al modelo de la planificación física, exigen una gran concentración de poder para definir y llevar a cabo las acciones transformadoras.<sup>14</sup> Lo que se relaciona con el hecho de que todo el proceso de planificación dependa del Estado, constituyéndolo en el principal actor, o el actor excluyente; y que la planificación esté fundamentalmente reservada a los equipos técnicos y políticos (lo cual también explica parte de la carga normativa que contienen muchas de las herramientas adoptadas).

Al mismo tiempo, usualmente los procesos de planificación llevados a cabo desde la racionalidad, perspectivas y paradigmas sostenidos por grupos técnicos o técnico-políticos no han garantizado la contención de las perspectivas e intereses de la sociedad (englobando en esto desde la definición de los objetivos y de los valores que los sustentan, hasta la identificación de problemáticas y la elaboración de resoluciones, junto a las intervenciones y priorizaciones emergentes), lo cual devino en su caracterización como modelos «normativos».

Por lo cual, las intervenciones muy pocas veces reflejan los problemas y objetivos identificados por los diversos actores sociales presentes en los territorios. Por lo contrario, éstos continúan identificando sus propias necesidades y problemas en forma paralela e independiente a la acción estatal. Y las estrategias de transformación que movilizan surgen de su propia lógica decisional (signada por su capital cultural), dada

<sup>13</sup> A su vez, marca la misma ruptura con respecto al *marketing place*, ya que la participación alcanza al universo de sectores sociales, económicos y culturales del territorio.

<sup>14</sup> Esta era también una de las críticas básicas de Matus a la planificación normativa (ver Huertas, 1994).

la inexistencia de ámbitos públicos que promuevan cambios en estas prácticas. Por lo cual, la capacidad de movilizar la estructura social en torno a proyectos concebidos desde los enfoques normativos ha sido generalmente baja y, en muchos casos, se han generado polos de resistencia a estos modelos sentidos como «impuestos».

Esto le ha quitado al resultado de la intervención la posibilidad de lograr efectos sinérgicos y, al mismo tiempo, la ha enfrentado al serio riesgo de neutralizar los logros como consecuencia de acciones desplegadas en el territorio que persiguen objetivos contrapuestos.

Estos problemas, originados en las bases conceptuales de los enfoques normativos, son comunes a los ejemplos antes vistos.

En el caso del enfoque del desarrollo económico, por ejemplo, cuando se llega a afrontar el problema de lo local, se lo continúa haciendo desde un reconocimiento implícito y excluyente de una única racionalidad actuante, la cual está signada por la maximización de la utilidad. Esta concepción, si bien llega a describir un amplio universo de acciones de carácter colectivo, deja sin explicación otro conjunto que no puede llegar a ser comprendido y explicado desde esta única lógica decisoria.<sup>15</sup>

Con respecto al enfoque del «desarrollo de la comunidad», podemos decir que es la contracara del modelo del desarrollo económico. Su acento está dado en la generación de políticas de desarrollo endógeno concentrando, en gran medida, su accionar en la solución de las demandas domésticas, sin prestar atención al contexto (procesos y tendencias que van moldeando la economía mundial). Esto, si bien constituye una propuesta valiosa, ha resultado insuficiente por sí mismo, al no estar articulado a procesos más globales de desarrollo local-regional. Y, en los casos en que esta articulación ha sido buscada, su concreción ha sido muy difícil, poniendo al descubierto las lógicas diversas y, muchas veces, opuestas de los actores en el territorio.

Sobre los enfoques del tipo de «desarrollo comunitario» se ha dicho, además, que en ellos se corre el riesgo de cometer lo que se denomina «la falacia de la ratonera, al suponer que, si se construye una mejor ratonera, la gente pugnará por vivir en ella» (Kotler et al., 1996).

Hoy, por cierto, se verifica que este enfoque no produjo los resultados que de él se esperaban. No obstante, se reivindican los procesos que, en su nombre, se desplegaron para promover la participación de las comunidades en la resolución de las problemáticas propias.

Con respecto al enfoque físico-espacial podemos decir que, a pesar de que el mismo trata de centrarse en la concreción de objetivos relacionados con el interés público con respecto al espacio construido, no siempre consigue disociar acabadamente éste del interés del Estado o de los grupos corporativos. Por esta razón sus intervenciones,

<sup>15</sup> Como se señaló, esta corriente pone el acento en la generación de políticas de desarrollo exógeno, entendiendo que cada territorio compite con otros en el proceso de atracción de inversiones, turismo, inteligencias, mano de obra, residentes rentistas, etc.

a pesar del éxito conseguido en la promoción del desarrollo de algunos territorios, en no pocos casos concluyen –en términos estéticos, o de apropiación y de uso del espacio– siendo funcionales a una apropiación privada del espacio público, o a una apropiación corporativa del espacio construido, antes que a las necesidades concretas de los sectores más necesitados.<sup>16</sup>

Por otro lado, la fijación en un «momento» del espacio construido<sup>17</sup> para la identificación de objetivos e intervenciones, a menudo ha dado como resultado una rigidez del plan con respecto a la dinámica que caracteriza a los procesos de construcción del espacio.

Tal como desarrollaremos más adelante, entendemos, como una falencia común a los modelos normativos, el hecho de que cuentan con una percepción limitada del concepto de desarrollo que no alcanza a cubrir otros aspectos y dimensiones que hacen a las necesidades de los actores sociales y económicos internos y externos al territorio. Sin duda, también hay muchos casos donde el concepto de desarrollo sostenido por los responsables de la aplicación de algunos de estos modelos clásicos llegó a ser mucho más complejo en términos axiológicos. Por lo cual es posible encontrar casos de planificación clásica donde el campo de intervención ha trascendido a la visión sectorial (sea ésta económica, comunitaria o físico-espacial) alcanzando a los campos educativo, social, cultural, ambiental, etc. Sin embargo, incluso en estos casos, la construcción de conceptos más complejos de desarrollo requirió la revisión crítica de las bases del proceso de planificación sostenido.

Esto, sin ir en desmedro de las críticas aquí vertidas, da cuenta de que la realidad difícilmente se manifiesta en términos teóricamente puros (como ya dijimos al momento de hacer referencia a la necesidad de operar con tipos ideales).

#### SOBRE LOS MODELOS ESTRATÉGICOS DE PLANIFICACIÓN

No son pocos los enfoques críticos que han aparecido sobre el planeamiento estratégico urbano-territorial y participativo en general. Algunas de las críticas conceptuales que se han formulado apuntan a:

- La legitimación del discurso neoliberal respecto de las características de la globalización (el llamado «pensamiento único») aplicado al territorio, lo que implicaría la asunción lisa y llana de la competencia entre ciudades en un mercado mundializado, y dejaría en un plano sin importancia (y sin resolución) al conflicto alrededor del espacio construido existente al interior de los territorios (Maricato et al., 2000).
- La instrumentación de una estrategia discursiva que definiría a la ciudad a partir de tres principios: la ciudad como «patria» constituida en un interés común por encima del de los sectores (y que enmascara los conflictos internos); la ciudad como «empresa»

<sup>16</sup> Al respecto ver Santos (1990).

urbanística, la que enmascara los conflictos inherentes al proceso de producción del espacio.

<sup>17</sup> La expresión «evolución urbana» es un término que no juzgamos del todo exacto por la carga teleológica que ha tenido en la tradición

desplazando a la noción de polis, esto es, el terreno de la acción política; y la ciudad como mercancía, equivalente a las demás existentes en el mercado y con la misma lógica de acceso a su disfrute, lo que eliminaría la noción progresista del derecho al hábitat (Maricato et al., 2000).

- Como corolario de la estrategia discursiva, la legitimación de los intereses corporativos sobre el espacio territorial y de la articulación de estos intereses con el Estado y los medios de comunicación, con las correspondientes transferencias de recursos de la sociedad a los grandes capitales<sup>18</sup> (Maricato et al., 2000).
- La «reducción» del papel del planificador al de promotor urbano (Sánchez, 1999).

#### CARACTERÍSTICAS COMUNES DEL CONJUNTO DE CRÍTICAS

La característica común de los aportes hechos por las críticas y observaciones antes registradas, es que se enfocan sobre aspectos parciales de las distintas experiencias de planificación de procesos de desarrollo, así como sobre la efectividad, la viabilidad o los valores sociales movilizados en las instancias desde las cuales se llevan a cabo dichos análisis.

Para superar estas parcializaciones, entendemos que es necesario intentar una caracterización y sistematización de los modelos de planificación para, desde esta construcción, avanzar en una revisión sistemática y comprensiva de los mismos.

#### La sistematización de las prácticas

Tal cual expusimos en la introducción, para avanzar en un análisis comparativo de los modelos y de las prácticas promovidas, realizaremos una caracterización de los mismos en función de la construcción de tipos ideales.

#### LAS DIMENSIONES Y ATRIBUTOS DISTINTIVOS EN LA CONFORMACIÓN DE LOS TIPOS IDEALES

Este proceso de construcción tipos ideales de planificación (en el cual se recalca que no se los construye a modo de tipos paradigmáticos sino de tipos representativos del pensamiento), se lo lleva a cabo a partir de la identificación de un conjunto de dimensiones, que operarán como criterios discriminantes.

Para dicho propósito se han seleccionado cuatro grandes elementos comunes, considerados como dimensiones que, en función del modo en que sean implementadas, terminan configurando alguno de los modelos ideales que se reconocen. Estas dimensiones se refieren a las concepciones, subyacentes o explícitas, que dan

<sup>18</sup> En la forma de exenciones impositivas para radicación de industrias, apropiaciones de lugares centrales en las ciudades, etc.

el basamento a las prácticas, y son: la concepción del ejercicio del poder; la construcción y centralidad del saber; el concepto de desarrollo que se sustenta; y el alcance reconocido a la acción de planificación.

a. La concepción del ejercicio del poder.

La concepción sobre el ejercicio del poder es central para la planificación territorial, pues ésta se trata antes que nada, de una voluntad y un acto de transformación de una realidad social dada. Esta concepción relativa al poder, por lo tanto, será determinada por los modos considerados válidos tanto respecto a la capacidad de decisión, como a la legitimación de dicha voluntad de transformación.

Se reconocen dos atributos en la concepción del ejercicio del poder que subyace en cada enfoque analizado: la centralidad de la decisión, esto es, en qué ámbito se considera que reside la capacidad de definir y decidir la acción transformadora de la realidad que se promoverá; y la legitimidad de la acción, íntimamente relacionada con el anterior, implica explicitar a partir de qué elementos se considera que la acción transformadora impulsada, construye su legitimidad como representativa de los intereses sociales en juego.

b. La construcción y centralidad del poder.

Estrechamente ligadas con la cuestión del poder, las formas de generación del conocimiento y los niveles de concentración y acumulación de los saberes generados, son los atributos aquí considerados, ya que la finalidad de ésta es la transformación de una realidad en orden a un modelo preconcebido.

El conocimiento generado para y por el proceso de planificación alimenta, en forma mediata o inmediata, un proceso de toma de decisiones colectivas e individuales, con impactos tanto sobre la esfera pública, como la privada.

Por lo cual resulta de particular relevancia el modo en que se constituye el conocimiento, lo que implica diversas estrategias epistemológicas. Asimismo, la concentración o distribución del saber entre el conjunto de los actores sociales del territorio, tendrá impactos directos en la transformación real que a partir de su uso (de su forma de apropiación) se genere.

De este modo, con relación a la construcción y centralidad del saber podemos reconocer, inicialmente, dos componentes principales: las estrategias epistemológicas, los modos particulares en que se recuperan los saberes, tanto los constituidos desde una lógica disciplinar, como desde el mundo de vida de los actores sociales, lo cual remite a la legitimidad del saber; y la distribución del saber, las asimetrías en la distribución de los saberes que produce el proceso de planificación podrán operar como determinantes para la retroalimentación o el quiebre de los modelos de acumulación históricos (lo cual lo relaciona, como consecuencia, a las estrategias epistemológicas definidas en el punto anterior).

### c. El concepto de desarrollo.

La planificación, se trata de «no ser arrastrado por los hechos» (como diría Matus) y de promover, en forma deliberada y racional, procesos de transformación del territorio orientados hacia su desarrollo. Siendo así, el concepto de desarrollo, en términos axiológicos, orienta al resto del proceso de planificación y, al mismo tiempo, se sustenta en las dos concepciones anteriores: la del ejercicio del poder y la de la construcción y centralidad del saber.

Para la construcción de los tipos ideales de los modelos en planeamiento territorial, importa si se comprende al concepto de desarrollo como un «modelo objetivo y universal», externo a los sujetos, o como un «proceso subjetivo e históricamente conformado», esto es, movilizad por los sujetos. Por lo cual la diferencia en el concepto de desarrollo asumido por cada modalidad de planeamiento territorial tiene impactos en el modo en que se establecen los caminos por los cuales cada territorio se movilizará en pos de su logro, y en el objetivo final al cual se aspira.

El grado de complejidad axiológica del concepto de desarrollo se refiere a los valores sustentados. Por lo cual encontraremos modelos de desarrollo unidimensionales y pluridimensionales. Entre los primeros, estarán los referidos a una dimensión predominante –sea económica, social, etc.–, sobre la cual se entiende que se basa el desarrollo de la sociedad. Los segundos reconocen al desarrollo como un proceso complejo, que requiere atención a todas las dimensiones reconocidas como «valores sociales», incluyendo a las que propugnan la expansión del espacio público más allá de la esfera estatal.

### d. El alcance reconocido a la acción de planificación.

Por último, existen diferencias características que retomamos como atributos distintivos de los tipos ideales que se configuran entre los mismos. Sin que ello implique una enumeración exhaustiva, cabe señalar:

- La concepción del futuro, marca si el futuro es entendido como un elemento posible de ser conocido o anticipado a través de diversas formas de pronóstico, o por si al contrario, al mismo se lo reconoce especialmente caracterizado por el nivel de incertidumbre que manifiesta, situación ante la cual sólo se pueden prever escenarios probables.
- El grado de flexibilidad de las acciones propuestas, relacionado con el aspecto anterior, la característica del resultado del proceso de planificación (en el lenguaje de Matus, al menos en el tramo del cálculo que precede a la acción), al mismo se lo visualiza como un producto acabado, o como el resultado parcial de un proceso que se continúa, cuya característica intrínseca debe ser el grado de flexibilidad, en función de las adecuaciones que deben realizarse como consecuencia de las particulares evoluciones del contexto, tanto externo como interno.
- El resultado de la acción, relacionado con los dos anteriores, se refiere a cuál es el alcance de la acción que se desarrolla en el proceso de planificación. En este caso el producto puede ser reconocido en términos del logro de la elaboración de una pro-

puesta, ya que a la misma la continúa la acción ejecutiva, o por el contrario se sitúa en el orden de lo inacabado, donde la finalidad de la planificación sobrepasa la acción de cálculo que precede la acción, alcanzando al de la acción ejecutiva, instancia en la cual la planificación la preside<sup>19</sup> y es retroalimentada por la propia praxis, más la información proveniente del monitoreo del contexto.

#### LOS TIPOS IDEALES IDENTIFICADOS

Sobre la base de los criterios definidos precedentemente, se estructurarán a continuación los tipos ideales de modelos de planificación territorial, para pasar a posteriori a la caracterización de cada uno de ellos.

Sin duda, la primera gran diferencia que se visualiza se la detecta en los productos desarrollados por las dos grandes generaciones de modelos de planificación, esto es los «clásicos/normativos» y los «estratégicos». En este caso ambos tipos difieren prácticamente en los cuatro atributos señalados (la concepción del ejercicio del poder; el modo de generación y el grado de concentración del saber resultante; el concepto de desarrollo que se sustenta; y el alcance reconocido a la acción de planificación). Pero a su vez dentro de estos últimos existen diferencias que se pueden observar entre los dos grandes tipos de propuestas descritas, dado que se encuentran grandes diferencias en orden a la «concepción del poder» y al «concepto de desarrollo que se sustenta», lo cual da origen a dos tipos ideales, que en este caso se identifican como «estratégico corporativo» y «estratégico socialmente inclusivo».

Al final de este texto se presentan, a modo de cuadro de síntesis, los tipos ideales propuestos con sus atributos distintivos reconocidos. Sobre ese esquema, se pasa ahora a una descripción cualitativa de los mismos

Contrastando estos tipos construidos con los modelos históricamente determinados, si bien no hay una correspondencia absoluta en función de que no existen procesos absolutamente puros, se encuentra una concordancia en los diversos tipos de modelos clásicos (económicos, sociales, físicos), con el tipo identificado como «clásico normativo». Mientras que los modelos tipo marketing place o city marketing se corresponden con el tipo definido como «estratégico corporativo». Finalmente, los modelos de planificación estratégica participativa, destacan un elevado nivel de concordancia con el tipo ideal identificado como «estratégico socialmente inclusivo».

A continuación, se revisa el modo en que se definen o manifiestan cada una de estas dimensiones y atributos en los diversos tipos ideales de planificación territorial identificados, avanzando en este caso en un análisis comparativo.

<sup>19</sup> En este caso se apela también al concepto de planificación de Carlos Matus, que la describe como el proceso de cálculo que precede y preside la acción.



a. La concepción del ejercicio del poder.

Tal como fue señalado, una de las diferencias fundamentales entre el tipo «clásico/normativo» y los tipos «estratégicos» reside en la concepción del poder, visualizada tanto en el reconocimiento del soporte organizacional de la capacidad decisora, como en las instancias donde se funda la legitimidad de las acciones que de un proceso de planificación territorial se esperan.

Mientras que los modelos clásicos se basan en un ejercicio del poder centralizado, el que le fuera delegado al Estado en el proceso de organización social y nacional; los modelos estratégicos entienden al ejercicio del poder como un espacio no privativo del Estado. En este caso se apunta hacia una expansión del espacio público, con la inclusión de actores públicos y privados.

No obstante resulta necesario registrar algunas diferencias entre las propuestas emergentes del tipo «estratégico corporativo», a las del tipo «estratégico socialmente inclusivo». El primero de estos, si bien basa sus propuestas en la promoción de la participación de la sociedad civil y de su articulación con la acción estatal, mantiene muchas de las concepciones que atribuimos a los modelos clásicos.

Esto es observable en su centralización alrededor de una disciplina –la economía y, más específicamente, el «mercado»– para la elaboración de las estrategias de proyección del territorio. Lo cual repercute también en su concepto de desarrollo –más ligado al sostenido por la economía neoclásica: necesidad de proyectar el territorio en un mercado en el que compite con otros territorios para atraer inversiones, o el concepto de crecimiento y posterior «derrame» de sus beneficios– y tiene desdoblamientos hacia las estrategias de búsqueda de ese desarrollo.

Así, y tal cual ya habíamos destacado, mientras el tipo «estratégico corporativo» se limita a la inclusión en la planificación de los actores «relevantes» para el logro de las acciones de promoción territorial –sea por su capacidad de apoyo o por su capacidad de oposición– el tipo «estratégico socialmente inclusivo» apunta a extender la participación a otros actores, en vistas a ampliar los espacios de ejercicio de la ciudadanía.

Por lo cual es necesario remarcar que las semejanzas entre estos tipos estratégicos se establecen, básicamente, en que ambos reconocen la existencia de varios actores con intereses diversos en los procesos de desarrollo. Pero sus concepciones y decisiones con respecto al rol de los mismos, en la sociedad y en el desarrollo, no son siempre coincidentes.

Retomando el tipo clásico/normativo se destaca que, desde esta perspectiva, la responsabilidad sobre la acción transformadora se entiende como centralizada en los diversos niveles jurisdiccionales del Estado. Actor éste que conduce a la totalidad del proceso de desarrollo territorial definiendo, asimismo, el rol de los demás actores sociales en el mismo.

En contraposición a ellos, en los tipos estratégicos –en especial, en el «socialmente inclusivo»– las acciones que emergen del momento inicial de la planificación, son

reconocidas no sólo como acciones individuales, sino también –y privilegiadamente– como acciones colectivas. Esto es, no de un actor en particular, sino del conjunto de la sociedad o de partes sustantivas de la misma. Por lo cual la eficiencia y eficacia de la acción transformadora estarán determinadas por la capacidad de logro de consensos, articulaciones y compromisos de la sociedad en torno a estas acciones.

Por consiguiente, desde el tipo estratégico socialmente inclusivo, la acción de planificación, reconocida como una acción social de índole comunitaria, apunta a facilitar y promover consensos, articulaciones y compromisos (para lo cual se vale de herramientas metodológicas específicas) y, en particular, a contener las visiones y aspiraciones sociales relacionadas con el desarrollo integral y equitativo.<sup>20</sup> En este sentido el modelo estratégico concibe al proceso de planificación como «un plan de acción» antes que –como en los modelos clásicos– como «una regulación de la acción».

En consonancia con la concepción de la centralidad de la decisión, la legitimidad de la acción es comprendida de modos diferentes, y hasta opuestos, en los diversos tipos.

En el tipo clásico, la fuente de legitimidad principal de la acción reside, como es de esperarse, en el Estado. Las acciones del plan son legítimas en tanto son originadas, o referenciadas, en las estructuras técnico-políticas estatales; y esa legitimidad sólo puede ser cuestionada desde los intereses del Estado (y de los sectores a él vinculados). Por lo cual esta concepción, no pocas veces, ha desembocado en un planeamiento burocratizado, que responde sólo a la visión e intereses de los grupos técnico-políticos que lo efectúan, desvinculado de la realidad y necesidades del territorio; o a una apropiación corporativa del proceso de planificación, esto es, una apropiación privada a cargo de grupos legitimados por el Estado.

En la posición contraria, la legitimidad de la acción en los tipos estratégicos está dada en la medida en que ésta representa la visión y aspiraciones de fracciones variables de la sociedad. Representación que transita desde una fracción mínima pero centrada sobre los actores relevantes del territorio (lo cual normalmente consolida modelos políticos de carácter corporativo o neocorporativo), hasta la representación de la base social ampliada (en el caso del tipo estratégico inclusivo). El cual propende hacia una ampliación del espacio público más allá de la esfera del Estado, desplazándolo del centro de la escena y colocándolo como un actor más del proceso de transformación territorial (sin que pierda, sin embargo, su relevancia).

## b. La concepción de la construcción y centralidad del saber.

Vinculado estrechamente a la centralidad y legitimidad de la acción, el saber –entendido, sólo a los efectos de este análisis, como discurso que se establece sobre un objeto de

<sup>20</sup> Jordi Borja, uno de los difusores más conocidos del planeamiento estratégico territorial, señala al respecto: «No se nos ocurre un mejor indicador para medir la bondad de las políticas urbanas que el del desarrollo de la ciudadanía. (Entendiendo) por ciudadanía

un conjunto de derechos civiles, sociales y políticos que confieren un estatuto que se ejerce mediante el acceso a un conjunto de instituciones que garanticen su universalidad» (1997).

conocimiento– presupone el reconocimiento de un espacio socio-político en el cual se constituye. Los modos en que puede rescatarse la diversidad de construcciones en término de los distintos actores que se involucran en el proceso, nos remiten a diferentes estrategias epistemológicas.

En el caso de los enfoques clásicos, este espacio socio-político es asignado, en forma predominante, a las disciplinas científicas, aun cuando se reconoce la existencia de un universo de relatos, saberes e imaginarios en el espacio socio-político de los actores que dan vida al territorio y en la interpretación que ellos hacen de su propia realidad. Sin embargo dicho proceso es liderado desde el registro de mirada de quien proviene del ámbito disciplinar y por lo tanto moviliza una hermenéutica (tanto en un sentido interpretativo como metodológico) para pensar el territorio. A partir de lo cual el relato del territorio que se construye está claramente estructurado con base en los paradigmas y métodos de las disciplinas que, en uno u otro caso, tienen la hegemonía coyuntural en el proceso de planificación (de acuerdo a nuestra revisión, las principales: la economía, la sociología y el urbanismo de base físico-espacial). Las cuales, sin embargo, constituyen sólo algunas de las «interpretaciones» posibles acerca de la realidad territorial.<sup>21</sup>

Los enfoques estratégicos movilizan una doble hermenéutica (Arrillaga et al., 1999), basada en una doble estrategia, en la cual la construcción desde el mundo disciplinar se acompaña y retroalimenta mutuamente con una construcción basada en los actores sociales del territorio. Éstos no sólo definen el modelo ideal de contraste, sino que identifican los problemas, sus causas, las estrategias de resolución y las acciones concretas a movilizar en el territorio. Esta construcción fundará las prácticas que la sociedad despliegue en el territorio, lo que implica que definirá, también, el rechazo o el apoyo a las acciones de transformación definidas en el proceso de planificación. Por lo cual algunas de las innovaciones metodológicas aportadas por estos enfoques a los procesos de planificación territorial se originan en la decisión de rescatar y sistematizar estos saberes residentes en el espacio social como un modo de generar una ligazón entre las dos lógicas interpretativas.

De lo antedicho, se desprenden las diferencias en la concepción de la legitimidad del saber –como discurso que constituye u oculta fenómenos, atribuye valores, ordena jerarquías, construye significados y asigna prioridades– sobre el territorio, en cuanto objeto de conocimiento.

Los enfoques clásicos tienden a privilegiar, en el análisis territorial, la atención sobre las problemáticas que se plantea la disciplina en la cual se originan. Lo cual no siempre significa que sean las mismas problemáticas que el territorio tiene, o las problemáticas sentidas como tales por los actores que lo habitan. Y, en no pocos casos, la legitimidad del saber se constituye en paralelo a la legitimidad de la acción, esto es, se justifica un discurso sobre el territorio como válido no por su contenido, sino porque procede de aquellos en quienes se constituye la acción: el Estado, los equipos técnico-políticos, los grupos corporativos.

<sup>21</sup> Esto, con independencia de su grado de complejidad.

El concepto de legitimidad del saber en el enfoque estratégico, como es de esperarse, supone que el saber «socialmente producido» constituye sus propias problemáticas, significados e interpretaciones acerca del territorio, las cuales, más allá de la rigurosidad técnica en su definición, expresa las aspiraciones de los actores sociales, así como establece los límites precisos del imaginario que funda la acción colectiva. Por lo cual gran parte del esfuerzo teórico en la construcción del análisis territorial se destina a la definición de un plano en el que se articulen los saberes «disciplinariamente producidos» con los saberes «socialmente producidos», a fin de completar una visión del territorio que contenga una definición de los objetivos y de las problemáticas basada en esas dos miradas.<sup>22</sup>

Con respecto a la distribución del saber, los modelos clásicos se concentran en los actores técnico-políticos relacionados con la esfera estatal. En el modelo estratégico-corporativo, este esquema se amplía, alcanzando a los actores relevantes para el proceso que se quiere llevar adelante. Mientras que en el modelo estratégico socialmente inclusivo apuntaría a una expansión del tejido social, del espacio y distribución del saber.

### c. El concepto de desarrollo.

Las concepciones con respecto al ejercicio del poder y de la constitución del saber se articulan, finalmente, con los conceptos de desarrollo que se ponen en juego en cada uno de los tipos definidos. Así, y si sólo nos circunscribimos a los valores representados por los tipos clásicos y estratégicos, podríamos decir que, en términos generales, existen coincidencias entre ambos; pues todos ellos apuntan a la promoción del crecimiento económico, del desarrollo social, y hasta de la equidad distributiva y de la sustentabilidad ambiental.

Sin embargo, estas coincidencias tienden a desaparecer en la medida en que consideramos la complejidad del concepto de desarrollo que se trasluce en la implementación de cada modelo.

El tipo clásico, con su centralización en el poder estatal y en el saber técnico, y su orientación marcada por un campo específico del saber disciplinar, tiende a identificar al desarrollo con los paradigmas, objetivos y soluciones que componen el arsenal disponible en ese campo disciplinar dominante.<sup>23</sup> Pero la característica principal del concepto de desarrollo dominante en este tipo ideal de planificación territorial puede resumirse en dos aspectos: en primer lugar, se piensa como un estado de situación definido, casi un modelo, a alcanzar; en segundo lugar, este estado se constituye «de arriba hacia abajo», desde la esfera del Estado y de la economía, hacia la esfera de la sociedad (o desde la superestructura hacia la base, para hablar en términos del mar-

<sup>22</sup> Matus establecía la diferencia entre el *diagnóstico* –descripción de un estado de situación producida desde el saber técnico– y el *análisis de situación*, como descripción que contenía, además, la composición de ese estado de situación efectuada por los actores involucrados.

<sup>23</sup> Así, tal como señalamos, durante décadas (y, para muchos, aún hoy) desarrollo ha significado desarrollo económico; en el enfoque del desarrollo comunitario, el desarrollo se identificó con determinada provisión de bienes o servicios; o, en el planeamiento físico, con una infraestructura.

xismo clásico). Por lo cual, también se asume que la acción sobre y desde el Estado y los principales actores económicos para promover su desarrollo, «derramará» sus beneficios, en cascada, hacia el resto del conjunto social.

En contraposición al clásico, los tipos ideales estratégicos tratan de sostener un concepto de desarrollo más complejo que, además de contemplar los paradigmas y objetivos tradicionales, incorpore aquellos elementos que tienen que ver con dar respuestas (en términos de mayor articulación entre el Estado y la sociedad) a las necesidades de los actores partícipes en dichos procesos.

Sin duda dentro de los tipos estratégicos, se manifiesta como diferencia significativa, las diversas lógicas decisorias que pueden dar sustento a la acción de transformación, en el caso del tipo estratégico corporativo, en función del rol económico que detentan los actores relevantes, la racionalidad de estos procesos y de las decisiones a las cuales se arriban, no sólo resultan de alta homogeneidad sino que se circunscriben normalmente al concepto neoclásico de racionalidad. De lo cual se desprende que el modelo de desarrollo tiende a ser reconocido como un elemento objetivo. Esta afirmación se contrasta, a partir de que las acciones normalmente jerarquizadas por estos procesos de planificación, concluyen acentuando los privilegios estructurales. El resto de los objetivos invocados quedan, de este modo, supeditados al logro o realización de los primeros, vía derrame de los procesos de expansión económica.<sup>24</sup>

El tipo estratégico inclusivo, promueve la construcción de espacios públicos de participación, donde al margen de los representantes del Estado y los sectores sociales «relevantes», albergue al resto del tejido social, incluyendo en los mismos a los sectores sociales inmersos en procesos de exclusión y fragmentación social. En estos casos, el desarrollo no será comprendido como un estado de situación objetivo a alcanzar, sino como un proceso cuyas características serán definidas de acuerdo a las necesidades e imaginarios sociales y que, por lo tanto, no se constituye sólo de arriba hacia abajo, sino que la direccionalidad inversa, es la que le dará sentido y sustento. Lo que afirma, desde el ideario de la planificación estratégica, la búsqueda de una expansión participativa de la ciudadanía que se oriente hacia nuevas formas de acción colectiva que den respuestas y definan estrategias de intervención a la emergencia de nuevas problemáticas.

En este sentido, y a modo de referencia, retomamos el concepto de Manfred Max-Neef (1986; y Huertas, 1994) de «desarrollo a escala humana», que lo concibe como una acción deliberada y premeditada, impulsada desde la misma sociedad con miras a lograr una mejora sustentable en el tiempo en: el nivel de satisfacción de las necesidades humanas fundamentales; la búsqueda de la ampliación de las bases de

<sup>24</sup> Pese a que existen serias evidencias que el «derrame» de los beneficios del crecimiento concentrado hacia el conjunto de la población, llega tarde o nunca.

sustentación económica del territorio, para dar cabida al conjunto de sus habitantes, así como la generación de niveles crecientes de autodependencia; la articulación de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología; de los procesos globales con las necesidades, culturas e identidades de carácter local; de la esfera personal con la social; de los intereses y necesidades de las generaciones actuales con las venideras; la articulación de la planificación con la autonomía, y de la sociedad civil con la esfera pública estatal, con promoción de prácticas políticas que perfeccionen el sistema democrático de gobierno, y transformen las estructuras tradicionales de poder en un territorio.

Sin dudas, se trata de un concepto de desarrollo que contempla un conjunto de valores y componentes, los cuales le dan una gran complejidad axiológica. Pero es justamente esta complejidad la que le permite contener los avances en las concepciones relacionadas con las necesidades y derechos de las personas y de los grupos humanos.

#### d. El alcance reconocido a la acción de planificación.

Al tratar la concepción del futuro daremos preferencia a su relación con la concepción del ejercicio del poder, pues nos interesa remarcar el modo en que son concebidos los procesos socio-históricos de transformación territorial en los distintos modelos estudiados.

Los modelos clásicos tienden a expresar una concepción del futuro como un estado de situación estático y definido, cuya concreción depende de la realización de las acciones previstas en el plan. Esto implica, entre otros aspectos, un conjunto de supuestos implícitos, de los cuales destacaremos tres: el primero, que es posible conocer y controlar la totalidad de los factores, y de los actores, de cuya acción depende el logro de los objetivos de la planificación (o, al menos, los realmente relevantes); el segundo, que la totalidad de las consecuencias de la acción son predecibles y controlables; y el tercero, que el futuro como estado de situación es, por lo tanto, predecible. Por lo cual es comprensible que, desde los enfoques clásicos, el futuro se conciba como algo posible de ser construido a partir la acción basada en el saber técnico y en el poder centralizado del Estado.

Los dos modelos estratégicos referenciados –el corporativo y el inclusivo– por lo contrario, al suponer la existencia de un «ambiente de conflictos, donde coexisten fuerzas sociales que luchan por sus intereses y necesidades», conciben al futuro no como un estado de situación estático a alcanzar, sino como un estado de situación en proceso de concreción; cuya determinación resulta del juego de relaciones entre esas fuerzas sociales –siempre en movimiento– en las que se incluyen los actores que planifican. Por lo cual no pretenden controlar al conjunto de factores y actores ni, por consiguiente, elaborar una predicción del futuro, sino una previsión del futuro –basada en la previsión del comportamiento probable de los diferentes actores y factores involucrados– que permita diseñar las acciones de los actores que planifican en orden a los objetivos de desarrollo.

Esto tiene implicancias directas en las características de flexibilidad de las propuestas elaboradas en cada modelo.

Como es de esperarse, en los modelos normativos las propuestas elaboradas tenderán a cargar una rigidez en su formulación, como producto del presupuesto de conocimiento y dominio de los factores clave para lograr los objetivos.

En cambio, ambos modelos estratégicos, al reconocer el futuro como incierto e inacabado a partir de las acciones de diversos actores, tratarán de que sus propuestas tengan la flexibilidad que les permita ser reajustadas o reformuladas, en orden a alcanzar los objetivos trazados de desarrollo (lo cual no quiere decir que las propuestas sean vagas o difusas). Al mismo tiempo, esta concepción implica la atención al contexto en el que se deberán dar los cambios en ese futuro, lo que ha dado lugar a la creación de herramientas metodológicas de previsión, tales como la formulación de escenarios.

Estos elementos derivan en las diferencias entre los resultados esperados de la acción para cada modelo.

En el caso de los enfoques clásicos, la totalidad del proceso de planificación se enfoca hacia la obtención de un producto que, definido con un grado mayor o menor de complejidad (casi siempre, en términos físicos y cuantitativos), representa el logro de los objetivos y, por consiguiente, el éxito del proceso de planificación. Esto, a menudo implica identificar al producto con el impacto esperado o, por lo menos, presuponer que el producto garantiza determinado impacto.<sup>25</sup> En este contexto, la totalidad del plan está pensada como la descripción del camino que hay que seguir para llegar a ese producto.

En los dos modelos estratégicos, sin desdeñar la importancia de los productos físicos, se da prioridad al montaje de una gestión del proceso de transformación territorial que garantice su sustentabilidad en el tiempo –a partir de la articulación de las diversas visiones e intereses sociales– como paso necesario para garantizar los impactos de dicha transformación. Así, los productos físicos son elementos cuya existencia no se justifica por sí misma, sino en virtud de su inserción en procesos de desarrollo efectivamente llevados a cabo.<sup>26</sup> Desde este punto de vista, el plan se elabora como parte de un proceso de transformación más abarcativo, y expresa las estrategias adoptadas en un determinado momento de ese proceso; por lo que puede ser revisado o reelaborado, en orden a los objetivos de desarrollo establecidos.

### ¿Método o paradigma?

La comparación entre los tres tipos ideales de planificación territorial, de acuerdo a los criterios seleccionados para su conformación, muestra la existencia de grandes diferencias en el plano de las concepciones rectoras: ejercicio del poder, constitución del saber y el concepto de desarrollo.

<sup>25</sup> Al mismo tiempo, hace que la evaluación del proceso de planificación sea posible sólo al final del mismo, con la aparición de dificultades para corregir los procesos mientras se desarrollan.

<sup>26</sup> Lo que también pone en crisis (y confronta con) la costumbre política de «mostrar obras» como prueba de buena gestión.

En principio, dichas diferencias representan una ruptura del paradigma de la planificación, tanto entre los tipos estratégicos como con respecto al de la planificación clásica; ruptura que trasciende lo metodológico y conceptual, alcanzando las mismas bases epistemológicas, filosóficas y políticas de la planificación.

En efecto, el descentramiento promovido por la planificación estratégica con respecto al saber técnico como única fuente de conocimiento válido sobre la realidad territorial, tiene implicancias de tipo ontológico y supone la aceptación de otras lógicas que imprimen su comprensión y significados específicos a esa realidad territorial.

Pero no es posible aceptar completamente estas lógicas si no se acepta también el descentramiento del proceso de planificación con respecto al Estado como única fuente de acción transformadora, sustituyéndolo por un enfoque de la acción colectiva que contemple la articulación, en la esfera pública, de las estructuras del Estado con la base ampliada de las organizaciones de la sociedad civil.<sup>27</sup> Ya que trae, como premisa necesaria para su concreción, la necesidad de la ampliación de la ciudadanía como parte de los procesos de desarrollo.

Conceptualmente, esto implica la adopción de un modelo de desarrollo que promueva la ruptura de los históricos niveles de entrecruzamiento verificados entre los intereses de las corporaciones económicas con los sectores políticos que tienen a su cargo la gestión del Estado,<sup>28</sup> para crear nuevos vínculos que signifiquen avanzar en modelos de crecimiento con equidad social.<sup>29</sup>

Todo esto constituye un conjunto de objetivos complejos, que caracterizarían al tipo ideal de planificación estratégica socialmente inclusiva (o participativa en su modelo históricamente verificado). Por lo tanto, los métodos de trabajo propuestos en este enfoque, reflejan una ruptura con los paradigmas clásico y estratégico corporativo, y adquieren su real significado en la medida en que apuntan a estos múltiples objetivos.

De modo que, si se entiende que las diferencias entre los tipos ideales definidos se constituyen sólo en el plano metodológico, se ha perdido de vista la complejidad axiológica contenida, al menos, desde las perspectivas y dimensiones que los configuran como tipos diferentes. Pero, tal vez lo más importante, es que se haya perdido la potencialidad que representa este enfoque para la apertura, o la ampliación, de espacios de ejercicio de la ciudadanía y de participación en los procesos de desarrollo territorial de los sectores más vulnerados por los modelos de crecimiento desigual.

<sup>27</sup> Lo cual denota también la raíz de las profundas diferencias entre el tipo estratégico corporativo y el inclusivo.

<sup>28</sup> Entrecruzamiento que, en el caso argentino, se sostiene desde los primeros grupos económicos desarrollados en el país (ver Sábato y Schwarzer, 1988).

<sup>29</sup> Presentando, por lo tanto, la potencialidad de ser una contribución a la «renovación de la institucionalidad política» (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998) para la generación de nuevas formas que perfeccionen la democracia representativa.



## La brecha entre el discurso y la praxis

La comprensión de las implicancias de los paradigmas puestos en juego en el tipo ideal de planificación estratégica socialmente inclusiva requiere revisar, en un sentido crítico, las prácticas históricas y concretas que se han fundado en el mismo, con el objeto de contrastar su correspondencia a esas implicancias. Por lo cual, uno de los aspectos registrados en algunas críticas a la planificación estratégica territorial, y que necesitamos incorporar a este análisis, es la brecha observada en algunos territorios entre el discurso sostenido y las prácticas promovidas.

Sin embargo, resulta también imprescindible establecer si las críticas están dirigidas a las prácticas supuestamente implementadas desde un marco teórico o, por lo contrario, al marco teórico en sí mismo. Puesto que dar por sentado la coherencia entre el discurso y la praxis, constituye la adopción de un supuesto de alto riesgo.

Entre los procesos de planificación del desarrollo territorial realizados en nuestro país y en el mundo, es común encontrar acciones que, bajo denominaciones de novedosas formas de intervención, reproducen prácticas clásicas. Como sostiene Bourdieu: «en general lo que circula son los títulos... es decir, una comprensión que es una no comprensión, un hacer como si se comprendiera, una falta de comprensión fundada en razones profundas» (Bourdieu, 1997). Así, bajo el título de «procesos estratégicos de desarrollo», «estrategias participativas» o «creación de nuevos espacios públicos no estatales», se reproducen procesos de planificación normativa o, incluso, de prácticas neo-corporativas;<sup>30</sup> que tergiversan el marco de la acción que se dice promover, contribuyendo a la consolidación de sistemas de concentración de riqueza, de prácticas políticas clientelísticas y de exclusión social.

Entre las críticas a algunas prácticas verificadas en ejemplos de aplicación de la planificación estratégica, se destaca que, al parecer, las intervenciones en ciudades que usualmente se presentan como ejemplos acabados de este enfoque, como Barcelona o Río de Janeiro, han sido eficientes en articular los intereses del capital corporativo sobre el espacio construido con el Estado, sin haber demostrado la misma eficiencia con respecto a la articulación con los intereses de la sociedad, especialmente de los sectores más pobres, sobre el hábitat.<sup>31</sup>

Carlos Vainer afirma que se construye una analogía de la ciudad como una empresa, la que se «desliza, suave y sutilmente, hacia una analogía ciudad/empresarios». Este autor alega que es el conjunto del poder local el que está siendo redefinido con esta analogía –lo que incluye a los conceptos de poder público y gobierno de la ciudad– en

<sup>30</sup> En el sentido de estructuras creadas y sostenidas como auxiliares del Estado, el cual les da legitimidad.

<sup>31</sup> Mucha de la bibliografía crítica sobre el planeamiento estratégico en América Latina procede del Brasil, país que tiene una larga tradición al respecto, especialmente a partir del movimiento por la reforma urbana, que ha implicado diversas prácticas de inclu-

sión de las organizaciones populares en la disputa por el espacio construido, al mismo tiempo que una fuerte revisión teórica en los medios académicos y políticos sobre la participación popular en el planeamiento territorial. Esto ha llevado también al desarrollo de experiencias hoy muy difundidas como, por ejemplo, es el caso de Porto Alegre y el presupuesto participativo.

una operación que constituye y legitima a la apropiación directa de los instrumentos del poder público por grupos empresariales privados (Maricato et al., 2000).

En este sentido, Fernanda Sánchez, en un ensayo comparativo entre Barcelona y Curitiba, utiliza la expresión «ingeniería del consenso» para criticar la unanimidad lograda alrededor de los proyectos e iniciativas de los procesos de planeamiento implementados en dichas ciudades. Esta autora afirma que «el discurso oficial que acompaña a las nuevas políticas destaca, con énfasis, la necesidad de involucrar a los ciudadanos en los proyectos de renovación urbana. De hecho, crearon para la mayoría de la población un sentimiento de orgullo y de pertenencia a la ciudad, pero ese sentimiento genera una participación contemplativa, más que una participación activa en la nueva ciudad. Pensamos que la presencia del espectáculo (de la nueva ciudad) crea una ilusión de participación» (1999: 127).

En esa construcción del consenso, al que se interpreta como legitimador de los intereses corporativos sobre la ciudad, se adjudica un rol determinante a los medios de comunicación o información que «en los casos analizados, han sido intensamente utilizados como vehículos constructores de determinadas lecturas de ciudad, intervienen decisivamente en la creación de valores culturales y de representaciones sociales que, a su vez, promueven determinados comportamientos y formas de utilización de los espacios públicos» (Sánchez, 1999: 127).<sup>32</sup> La crítica, entonces, se extiende también a los métodos utilizados para lograr ese consenso.

Carlos Vainer, como ex miembro del Consejo de la Ciudad del Plan Estratégico de Río de Janeiro (PECRJ), en esta línea de crítica, utiliza una expresión parecida a la de Sánchez: «la producción planificada del consenso». En la opinión de este autor, los mecanismos de participación instrumentados en el PECRJ –en especial, a partir de los tiempos predeterminados para la elaboración del Plan, los cuales estaban incluidos en el contrato con la firma consultora que guió el PECRJ– terminaron excluyendo a las organizaciones sociales en beneficio de los grupos concentrados de capital, dado que estas organizaciones no contaron con el tiempo necesario para analizar los distintos aspectos del plan con sus bases y realizar propuestas. Además, el consenso alrededor del diagnóstico y de las líneas estratégicas del PECRJ es cuestionado por el autor por realizarse sobre una metodología que redondea un documento que no se preocupa por «la construcción de una perspectiva global y abarcante, analítica y problemática», operando a partir de «la simple agregación de las posturas y proposiciones de los diversos participantes» (Maricato et al., 2000).

Sobre esta misma cuestión, pero referida al caso de Barcelona, Vainer cita a Manuel de Forn i Foxà, quien se refiere a la participación en Barcelona de grupos con «es-

<sup>32</sup> Dice Sánchez: «Podemos hablar de la existencia de una colonización de la esfera cultural y social, al crear la ilusión de objetividad en relación a la aceptación de valores culturales, políticos y morales de

los grupos dominantes ante los subordinados, asimilados por éstos como el orden natural o el sentido común» (1999: 127).

casa relevancia estratégica», cuyos proyectos fueron incorporados al plan sólo para que no sean excluidos (Maricato et al., 2000). Por su parte, Sánchez (1999) también registra algunas opiniones de habitantes de Barcelona que se manifiestan acerca del consenso logrado, identificándolo como un estado de rechazo a las visiones críticas al proceso de planificación.

En el caso de Barcelona, estas aseveraciones sostenidas a partir de la percepción de actores locales, contrastan con los objetivos sostenidos por los representantes de los gobiernos que promovieron y sostuvieron en el tiempo estas acciones. Como ejemplo, citamos a Joan Clos, alcalde de esa ciudad, cuando sostiene que «Las políticas urbanas del Ayuntamiento de Barcelona conforman un modelo de ciudad cuyo principal objetivo es profundizar la democracia local y acercar la administración al ciudadano...» (Clos, 1999).

Las observaciones críticas precedentes dan cuenta de dos tipos de actitudes en los procesos de transformación y desarrollo territorial. Unas, de carácter «evasivo» de los objetivos perseguidos, que sólo toman un nombre vaciándolo de contenido (con una intencionalidad clara, aunque no explícita). Otras, actitudes «elusivas» que, sin dejar de perseguir el objetivo proclamado, buscan eludir las «dificultades» que los procesos participativos implican, apelando a argucias que, en casos como los señalados, arriesgarían el resultado final del proceso participativo.

Así, de acuerdo a la comparación efectuada entre los tipos de planificación, los hechos señalados por estas críticas indicarían una no correspondencia entre las prácticas y los modelos invocados como su referencia. Sin embargo, más que mostrar las limitaciones de un método o la invalidación de propuestas teóricas, hablarían de un vaciamiento de contenido de las prácticas que se despliegan, más que una falencia intrínseca a los modelos mismos.

### El contexto de la planificación

No puede dejar de señalarse, que resulta necesario tamizar estos enfoques críticos a través de la consideración de los contextos en los que se llevan a cabo las prácticas de planeamiento territorial. Esta consideración, sobre todo en el caso argentino, implica registrar aquellos elementos que condicionan a la implementación de procesos integrales de desarrollo territorial que supongan niveles de participación social y construcción de la ciudadanía. En una somera enumeración, destacaremos:

- La actual crisis, de carácter estructural, del particular modelo capitalista vigente en la Argentina, hegemonizado por sectores basados en las rentas financieras y de los servicios públicos (Calcagno, et al., 2001), con su impacto en el desmantelamiento del aparato productivo ligado al mercado interno. Este modelo ha expulsado a vastos sectores de la población del mercado laboral y de los derechos sociales y políticos básicos. A partir de su agravamiento a fines del 2001, la crisis económica se ha trans-

formado en crisis institucional, marcada por un fuerte rechazo de la sociedad civil hacia la dirigencia política, y por la emergencia de formas asociativas y contestatarias en sectores sociales antes considerados políticamente pasivos.

- Relacionado con lo anterior, las formas, orientaciones y profundidad de la reforma del Estado llevada a cabo en la Argentina a partir de los inicios de la década de 1990 que, como define Cavarozzi (1997), se da por la abrupta ruptura de la matriz estado-céntrica que caracterizó a gran parte del último siglo, lo cual provocó, entre otros efectos, un abandono de responsabilidades por parte del Estado nacional.
- Las falencias estructurales en la capacidad de gestión de los gobiernos locales, por causas de carácter jurídico-normativo, organizacional o referidas a los recursos (humanos y financieros), así como a su restringida autonomía, que se convierten en elementos fuertemente restrictivos para una transformación cualitativa y cuantitativa de su rol.
- Las falencias en la organización e institucionalización de los sectores sociales más relegados; y sus múltiples causas, entre las cuales se destacan las prácticas individualistas como conducta social generalizada, muchas veces como resultado de políticas represivas o prebendarias.
- La falta de convicción política, en las dirigencias regionales, respecto a la necesidad de producir cambios sustantivos y de envergadura en las formas y modos de gestión del Estado, construyendo nuevos espacios públicos de articulación con la sociedad civil, que impliquen un abandono del ejercicio monopólico del poder.
- La disgregación de los procesos y las historias de lucha sobre el espacio construido;<sup>33</sup> y las crecientes facilidades del capital concentrado para articular sus intereses sobre los territorios sometidos a crisis.

Estas condiciones, comunes al sistema nacional, se verifican con fuerte intensidad en el interior argentino, condicionando y limitando los alcances y los modos en que se llevan a cabo los procesos de transformación territorial.

Por lo cual la falta de consideración expresa de estos elementos, por una parte convertiría a cualquier análisis crítico en una suerte de anacronismo circunscrito, en este caso, a un proceso descontextualizado pero, por otra parte, abre como incógnita la necesidad de determinar las condiciones de viabilidad de este tipo de procesos. Esto es, cuál debería ser el marco de condiciones mínimas a verificarse en un territorio para movilizar una acción de transformación territorial desde una gestión estratégica socialmente inclusiva; cuyo tratamiento excede los objetivos del presente trabajo.

<sup>33</sup> Por citar algunas: entre las históricas, la de la Villa 31 de Retiro, entre las más recientes, las de los «okupas» y los «sin techo».

## Conclusiones

El contraste entre los tipos ideales de los modelos de planificación territorial elaborados permite afirmar que la ruptura entre dichos modelos se da en el plano de los paradigmas sobre los cuales han sido construidos, y se desdobra luego hacia las herramientas metodológicas que se ponen en juego en cada uno de ellos.

Pero esta ruptura no es única, sino que se establece entre los modelos normativos y los modelos estratégicos y, fundamentalmente, entre el modelo estratégico socialmente inclusivo y los demás. Este modelo es el que presentaría una mayor complejidad axiológica y, por lo tanto, una mayor potencialidad para la promoción de procesos de «desarrollo a escala humana», concepto que hemos retomado como referencia por el conjunto de valores que contiene respecto del desarrollo humano.

En este sentido, se comprende que las concepciones sobre el poder, el saber, el desarrollo y los alcances de la planificación en los modelos, implican la movilización de un conjunto de aspectos interrelacionados, los cuales van desde las estrategias metodológicas y epistemológicas hasta las relaciones entre la sociedad civil y el Estado.

Esto significa que la ruptura representada por el modelo estratégico socialmente inclusivo conlleva una fuerte definición política. Es justamente esta definición la que hace relevante, para el proceso de transformación territorial, a la mirada sobre las distancias entre las prácticas y los discursos, así como sobre el contexto en el que se opera la planificación.

Así, es frecuente encontrar en los resultados de algunos procesos de planificación llamados «participativos», contradicciones entre los principios y objetivos explícitos y las prácticas desplegadas. Estas contradicciones, en vez de propiciar el establecimiento de proyectos colectivos, consensuados e inclusivos, consolidan las diferencias y los procesos de exclusión y fragmentación social, con lo cual se estarían legitimando tanto los intereses corporativos sobre el espacio territorial, así como el acrecentamiento del poder económico y político instituido.

Al mismo tiempo, el contexto en el que hoy se planifica en la Argentina, sin duda resulta en la imposición de algunas limitaciones a los procesos que se promueven, aun con fuertes espacios de participación social. Por lo que las limitaciones a los procesos de desarrollo, en este caso, están normalmente referidas a la falta de un adecuado cuestionamiento tanto de los modos de acumulación y redistribución del ingreso generado, como de los modos de construcción y reproducción del poder político instituido en el territorio.

Sin embargo, estas circunstancias, más que ser indicativas de las limitaciones de un método, estarían señalando la carencia de un conjunto de condiciones necesarias para poder operar en el territorio desde estrategias socialmente inclusivas. Lo que abre un debate sobre las condiciones que deben darse en un territorio para poder

operar a través de estrategias participativas, el cual es diferente al que se mantiene en la actualidad alrededor de los métodos de planificación territorial.

Desde esta perspectiva, se abre un campo de futuras indagaciones acerca de las modificaciones que sería necesario introducir para promover el desarrollo de estos procesos en las actuales condiciones contextuales. Lo cual, por otro lado, resulta de importancia primordial.

#### Síntesis de tipos ideales

Dimensiones y atributos		Tipos ideales		
		Clásicos normativos	Estratégico corporativo	Estratégico socialmente inclusivo
<b>Concepción del ejercicio del poder</b>	Centralidad de la decisión	Centralizado en el Estado	Ampliada en forma restrictiva, limitada a actores relevantes	Ampliada sobre el conjunto de los actores e intereses sociales
	Legitimidad de la acción	Decisión política gubernamental	Sobre acuerdos entre el Estado y actores relevantes	Sobre la base de la construcción de consensos en espacios públicos ampliados
<b>Concepción de la construcción y centralidad del saber</b>	Estrategias epistemológicas	Apoyada en una hermenéutica	Sustentada en una doble hermenéutica	
	Concentración del saber	Limitada a actores técnico-políticos del Estado	Ampliada a actores relevantes	Ampliada al conjunto del tejido social
<b>Concepción del desarrollo</b>	Complejidad axiológica	Restringida	Ampliada pero reconocido como concepto objetivo	Ampliada y subjetiva, objeto de construcción social
<b>Alcance de la acción de planificación</b>	Concepción del futuro	Predecible	Previsible y caracterizado por la incertidumbre, donde sólo se es capaz de identificar fuerzas en juego y posibles tendencias	
	Flexibilidad de la propuesta	Rigidez	Flexibilidad, con ajustes permanentes en la faz ejecutiva	
	Concepto de resultado	Producto	Gestión de la acción transformadora	

## Bibliografía

- ACUÑA, C. (1995): *El análisis de la burguesía como actor político*, tesis doctoral, Chicago, Universidad de Chicago.
- ANDER EGG, E. (1996): *Introducción al trabajo social*, Buenos Aires, Lumen.
- ANDERSON, B. (1993): *Imagined Communities*, Londres, Verso.
- AROCENA, J. (1995): *Lo global y lo local en la transición contemporánea*, Montevideo, CLAEH.
- AROCENA, J. (1995): *El desarrollo local. Un desafío contemporáneo*, Montevideo, CLAEH.
- ARRILLAGA, H.; BARLETTA, M.; MASI, M.B. (1998): *La estructura del mercado laboral en el Interior argentino: 1985-1997*, Buenos Aires, Página 12/UNQ/UNL.
- ARRILLAGA, H. et al. (1999): *El desarrollo territorial a través de estrategias institucionales y organizaciones participativas. Investigación acción en estudios de casos*, trabajo presentado en el Segundo Coloquio de Transformaciones Territoriales, Santa Fe, Comité Académico de Desarrollo Regional, Asociación de Universidades Grupo Montevideo.
- BORJA, J. (1997): «Modas modismos y modernizaciones de las políticas públicas urbanas: nuevas notas y una conclusión», en: *Revista SCA*, Buenos Aires, Sociedad Central de Arquitectos, octubre.
- BOURDIEU, P. (1997): «Qué es hacer hablar al autor: a propósito de Michel Foucault», en: *Capital cultural, escuela y espacio social*, México, Siglo XXI.
- BRESSER PEREIRA, L. y CUNILL GRAU, N. (1998): «Entre el Estado y el Mercado: lo público no estatal», en: *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, México, CLAD-Paidós.
- CALCAGNO, E. y CALCAGNO, A.E. (2001): «¿Cuánto tiempo le queda al Modelo?», en: *Le Monde Diplomatique Argentina*, N° 19, Buenos Aires, enero.
- CASTELLS, M. (1976): *La cuestión urbana*, México, FCE.
- CASTELLS, M. y BORJA, J. (1997): *Local y global*, Madrid, Taurus.
- CAVAROZZI, M. (1997): *Autoritarismo y democracia*, Buenos Aires, Ariel.
- CINTERPLAN (1993): *Glosario de conceptos sobre planificación estratégica*, Caracas, Centro Interamericano de Estudios e Investigaciones para el Planeamiento de la Educación.
- CLOS, J. (1999): *Barcelona: gobierno y gestión de la ciudad, una experiencia de modernización municipal*, Barcelona, Ajuntament de Barcelona.
- HUERTAS, F. (1994): *El Método PES: Entrevista con Matus*, Bogotá, Fondo Editorial Altadir-Ediciones Angular.
- KOTLER, P.; HAIDER, D.; REIN, I. (1996): *Mercadotecnia de ciudades: cómo atraer inversiones, industrias y turismo a ciudades, regiones, estados y países*, México, Diana.
- LOPES, R. (1998): *A cidade intencional: O planejamento estratégico de cidades*, Río de Janeiro, Mauad.
- MARICATO, E.; VAINER, C.; ARANTES, O. (2000): *A cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos*, Petrópolis, Vozes.
- MAX-NEEF, M. (1993): *Desarrollo a escala humana*, Montevideo, Nordan Comunidad.
- QUIROGA, H. (1995): «Proceso a la política: el malestar del ciudadano», en: Quiroga, H. (ed.): *La democracia que tenemos. Ensayos políticos sobre la Argentina actual*, Rosario, Homo Sapiens.
- SÁBATO, J. y SCHVARZER, J. (1988): «Funcionamiento de la economía y poder político en la Argentina: trabas para la democracia», en: Sábató, J., *La clase dominante en la Argentina Moderna*, Buenos Aires, CISEA.
- SANCHEZ, F. (1999): «Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes», en: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, N° 1, Campinas, ANPUR, mayo/noviembre.
- SASSEN, S. (1999): *La ciudad global: Nueva York, Londres, Tokio*, Buenos Aires, Eudeba.
- SANTOS, M. (1990): *Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo*, San Pablo, Nobel.
- SSAM – Sub Secretaria de Asuntos Municipales (2000): *Componente Planes Estratégicos de Desarrollo para Ciudades Pequeñas, Medianas y Grandes*, Buenos Aires, Documento del Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos Locales, Ministerio del Interior de la Nación.
- WEBER, M. (1998): *Economía y Sociedad*, México, FCE.

### **Registro bibliográfico**

ARRILLAGA, HUGO; KESSLER, MARÍA ELENA; VALIENTE, DIEGO  
«Crisis territorial y crisis de desarrollo. Su abordaje metodológico: ¿un paradigma o una cuestión herramental?», ESTUDIOS SOCIALES. *Revista Universitaria Semestral*, Año XII, Nº 22-23, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, 2002 (pp. 229-260).

### **Descriptores · Describers**

planificación territorial / modelos normativos / modelos estratégicos / desarrollo  
territorial planning / normative models / strategic models / development