

# EL DESARROLLO Y SU PLANIFICACIÓN

## Evolución del concepto y su influencia en procesos urbanos endógenos, sustentables y participativos

**Dr. Arq. Fernando Tauber**

Tesis Doctoral *Comunicación en la Planificación y Gestión para el Desarrollo de las Universidades Públicas Argentinas.*

Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina

Director: Dr. Martín Becerra

Mail: ftauber@ciudad.com.ar

### RESUMEN

El objetivo general de esta investigación panorámica es analizar las particularidades en la evolución del concepto de la planificación del desarrollo de ciudades y regiones, y los objetivos particulares son reconocer el origen, las etapas y dimensiones en evolución del concepto de desarrollo así como de su planificación, y los alcances territoriales de su difusión contemporánea, con una mirada particular en América Latina.

El método de trabajo se basó en una búsqueda documental, a partir de una revisión bibliográfica y de páginas web que permite formular un diagnóstico general para destacar el proceso evolutivo de la concepción del desarrollo como un proceso sistémico, sinérgico, endógeno, inclusivo y sustentable; de transformación de las ciudades, de sus comunidades y de sus instituciones. Derivado de este progreso, las comunidades involucradas en la búsqueda de respuestas adecuadas a los procesos de desarrollo urbano, condicionan la evolución de su planificación, desde una concepción normativa a una estratégica primero situacional y finalmente participativa.

**Palabras clave:** desarrollo endógeno sustentable, planificación estratégica, participación

### ABSTRACT:

*The general objective of this panoramic investigation is to analyze the distinctive features and the evolution of the concept of cities and regions planning development. The particular objectives are to identify the origin, stages and dimensions of such concept evolution, considering both planning and development, while assessing the territorial extent of its present-day diffusion, with particular focus on Latin America.*

*The work methodology was based on document investigation, founded on bibliographical research and web exploration, allowing the formulation of a general diagnosis to the evolution of the development process. The latter was proved to be a systemic, synergic, endogenous, inclusive and sustainable process of transformation of cities, their communities and their institutions. Derived from this progress, communities searching for an adequate urban development process, condition the evolution of their planning, from a normative conception to a strategic one, firstly, situational and, finally, participative.*

**Key words:** *endogenous sustainable development, strategic planning, participation*

## 1. EVOLUCIÓN CONTEMPORÁNEA DEL CONCEPTO DE DESARROLLO SUSTENTABLE

Antes de la Segunda Guerra Mundial, la noción de ‘desarrollo’ era muy cercana a la de ‘civilización’ y se entendía más vinculada al grado cultural y social que alcanzaba un país dado, que a la economía. Sin embargo el concepto cambia en la segunda posguerra y tiene su ejemplo institucional más claro en las Naciones Unidas, que en su Carta fundacional, firmada en la Conferencia de San Francisco de 1945, se compromete “a emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todas las naciones” (UN, 1945, Preámbulo) y mantiene esa línea en sus Comisiones Regionales, muy en particular a través de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL-. A partir de ese momento y durante más de dos décadas, el concepto de desarrollo fue fundamentalmente económico, fundamentado sobre el trípode abundancia de recursos naturales -y energéticos-, aumento de la productividad del trabajo y presencia del Estado de Bienestar -o del Estado desarrollista-; asociado al crecimiento y medido fundamentalmente por la evolución del PBI o del PBI per cápita.

El sociólogo español José Medina Echeverría, desde su exilio en Latinoamérica, sostenía que “El desarrollo económico es un proceso continuado cuyo mecanismo esencial consiste en la aplicación reiterada del excedente en nuevas inversiones, y que tiene, como resultado la expansión asimismo incesante de la unidad productiva de que se trate. Esta unidad puede ser, desde luego, una sociedad entera...” (Solari, Franco y Jutkowitz, 1976: 91).

Esta concepción economicista del desarrollo, apuntada a la cosificación del concepto, por sobre la multiplicación de capacidades sociales para integrarse al mundo sin perder identidad, colonizó incluso el discurso latinoamericano del momento. “En agosto de 1961, un programa de gran envergadura proporcionó un marco de acción para un ambicioso proyecto de modernización, civil en este caso: la Alianza para el Progreso, programa de ayuda al despegue de las economías latinoamericanas. Sus efectos concretos se hicieron sentir en tres áreas de aplicación: la planificación familiar, la innovación en el campo y las nuevas tecnologías educativas” (Mattelart, 1996: 226).

La noción economicista de desarrollo entró en conflicto a partir de la crisis del petróleo -lo que indicaba el comienzo del agotamiento de una de las principales fuentes energéticas del planeta-; una fase de estancamiento del ritmo de crecimiento de la productividad del trabajo -en gran parte como consecuencia de la rigidez de los sistemas de regulación- y el deterioro financiero del Estado de Bienestar Social.

Los determinismos de la tecnología y de la modernización, que en las décadas de los años cincuenta y sesenta, “habían negado a los países del tercer mundo<sup>1</sup> el estatuto de actor de pleno derecho en los esquemas teóricos sobre el desarrollo y el crecimiento” (Mattelart, 1996: 246), comienzan a tambalear en la misma década del sesenta, cuando el economista inglés Dudley Seers, fuertemente inspirado en el pensamiento de Gandhi, incorpora a la pobreza, el desempleo y la desigualdad como los temas a mejorar o superar en un proceso de desarrollo y los considera incluso prioritarios al crecimiento de la renta per-cápita.

Everett Rogers, de la Universidad de Stanford, también reflexionaba en 1962 que: “El desarrollo es un tipo de cambio social por el que se introducen nuevas ideas en un sistema social, con vistas a producir un aumento de la renta per cápita y del nivel de vida, mediante métodos de producción más modernos y una organización social perfeccionada”. Sin embargo, quince años después, afirmaba que: “El desarrollo es un amplio proceso de participación en el cambio social de toda una sociedad, que intenta hacer progresar social y materialmente a la mayoría del pueblo, haciéndole alcanzar un mayor control sobre su entorno, y todo ello dentro de una mayor igualdad, una mayor libertad y otro valor cualitativo” (Rogers: 1978).

Es en la década del ochenta, cuando el concepto entendido como integral se profundiza y se consideran autodependientes los modos de relacionamiento de los modelos de desarrollo propios, adoptando la forma de ‘desarrollo a escala humana’, impulsando a través del protagonismo real de las personas en los distintos espacios y ámbitos, aquellos procesos con efectos sinérgicos en la satisfacción de sus necesidades.

El desarrollo a escala humana se observa como un proceso capaz de fomentar la participación en las decisiones, la creatividad social, la autonomía política, la distribución justa de la riqueza y la tolerancia frente a la diversidad de identidades. “La autodependencia constituye un elemento decisivo en la articulación de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de lo personal con lo social, de lo micro con lo macro, de la autonomía con la planificación y de la Sociedad Civil con el Estado” (Max-Neef, Elizalde, Hoppenhayn, Herrera, Zemelman, Jatobá y Weinstein, 1986: 57).

Se instala la noción de sustentabilidad, que introduce un concepto que califica en forma determinante a la noción de desarrollo y que lo justifica y fortalece en tanto su evolución no destruya el medio en el que se lo promueve; consolidando una idea de desarrollo “que satisface las necesidades del presente, sin menoscabar las capacidades de

las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades?” (Brundtland<sup>2</sup>, 1987). Es así que la sustentabilidad, adquiere una condición de par y al igual que el desarrollo, es social, cultural, política, económica y medioambiental.

A comienzos de la década del noventa, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–, difunde un Índice que mide y clasifica cada país a partir de variables diferentes a las usadas tradicionalmente en economía - PIB, balanza comercial, consumo energético, etc.–, lo denomina Índice de Desarrollo Humano y lo basa en calidad de vida, longevidad y nivel de conocimiento, incluyendo un conjunto cuidadosamente seleccionado de variables que implican estos tres factores.

El entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Gali, publica en 1995 el informe titulado ‘An Agenda for Development’. En él, define cinco dimensiones claramente ‘intangibles’ del desarrollo: 1º La paz, base fundamental del desarrollo, 2º la economía, entendiendo el crecimiento como el motor principal del progreso y el bienestar, 3º el medio ambiente, fundamento de la sustentabilidad, 4º la justicia, pilar de la vida social y 5º la participación en democracia, como requisitos y bases del buen gobierno.

Se consolida una corriente de pensamiento que reconoce el valor del sujeto social en el proceso de desarrollo humano y que afirma que un desarrollo que no promueve y fortalece confianzas, reconocimientos y sentidos colectivos, carece en el corto plazo de una sociedad que lo sustente. Esta corriente intenta superar los enfoques reduccionistas y sectorialistas y promueve una visión integral del desarrollo definida por un enfoque sistémico y selectivo, que articula de manera organizada y dinámica las diferentes variables intervinientes.

Boisier plantea en esa misma década que el desarrollo pasa a entenderse entonces, como un proceso de cambio para lograr el ‘progreso’ colectivo a partir de un proyecto socialmente concertado -que no es otra cosa que un verdadero proyecto político generador de movilización social- y el ‘progreso’ pasa a entenderse como el proceso de fortalecimiento de la sociedad civil y la remoción de las barreras que impiden a un individuo en su comunidad, alcanzar su plena realización como persona.

Interpreta que el proceso de cambio de paradigma que acabamos de describir, en cuanto a la definición, interpretación y rol del desarrollo, en la medida en que se reconoce como un concepto complejo, profundamente axiológico, multidimensional, constructivista, cualitativo en su esencia e intangible por consecuencia.

Reflexiona que “el paradigma científico que ha dominado el desarrollo científico de la modernidad, el paradigma asociado a Isaac Newton y a las leyes de la mecánica celeste, a Francis Bacon y al método experimental como único fundamento del conocimiento científico y a René Descartes y al razonamiento analítico, deja de ser útil para entender al desarrollo por su carácter de un paradigma reduccionista, mecanicista y lineal. Entender el desarrollo requiere de enfoques holísticos, sistémicos y recursivos. Morin, Prigogyne, Capra, Drucker, Fukuyama, Habermas, Maturana y otros, son algunos de los nombres que comienzan a estar detrás de un nuevo paradigma” (Boisier, 1999: 4).

La década del noventa genera, entre tantas adjetivaciones del desarrollo, el reconocimiento de su valor endógeno, debido a su estrecha asociación con la cultura local y sus valores. No reniega de su base material, pero potencia su naturaleza intangible y una necesidad sinérgica para alcanzarla, en la que la dimensión cultural de los contactos cara a cara, de las costumbres y de las tradiciones son muy importantes.

El proceso evolutivo de la concepción del desarrollo descrito en este apartado, culmina sintetizándolo como un proceso sistémico, sinérgico, endógeno, inclusivo y sustentable; de transformación de las comunidades, orientado a superar sus dificultades y a aprovechar potencialidades, que busca mejorar las condiciones de vida de un grupo social mediante una actuación decidida y concertada entre los diferentes actores de esas comunidades u organizaciones, para el aprovechamiento sustentable de los recursos propios.

Estas propuestas contemporáneas de desarrollo, con la aceleración en la producción y aplicación de nuevas tecnologías que permiten una significativa economía del uso de energía y de recursos naturales, que al mismo tiempo, elevan el peso relativo de la tecnología, de las informaciones y del conocimiento y la importancia de la calidad de los recursos humanos y de la educación en el proceso mismo de desarrollo, tienden a aumentar la importancia y necesidad del planeamiento, en particular el planeamiento participativo, como instrumento fundamental para orientar el futuro.

El planeamiento participativo y el Estado –como agente regulador– ganan relevancia, asumen nuevos papeles y se tornan en una necesidad vital, en la medida en que la sociedad se va orientando hacia un nuevo estilo de desarrollo que busca que la conservación ambiental y la biodiversidad, el crecimiento económico y la equidad social, ya no

sean categorías autónomas, como si cada una de ellas estuviera desligada o pudiera analizarse al margen del problema central y en donde el progreso duradero dependa del respeto de los derechos humanos y de la participación efectiva de los ciudadanos en los asuntos públicos.

La evolución del enfoque del desarrollo induce indefectiblemente a analizar la evolución del enfoque de su planificación. Esta dio pasos trascendentes en su concepción y evolución, acompañando tamaño transformación en buena parte del planeta y registrando ciertas particularidades en América Latina.

## 2. EVOLUCIÓN CONTEMPORÁNEA DEL CONCEPTO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO Y SUS AVANCES EN AMÉRICA LATINA

### 2.1. La Planificación Tradicional

La planificación del desarrollo urbano en el siglo XX se encuentra asociada a las escuelas de planificación del desarrollo social. La velocidad en la evolución del proceso tecnológico, demográfico y urbano en el período fue de tal significación para la humanidad, que comprometió, en la búsqueda de respuestas, tanto a las comunidades y a sus territorios como a sus organizaciones públicas y privadas, en tanto organizaciones sociales.

En el período histórico de la Segunda Revolución Industrial (1880-1913), al igual que en los albores de la Primera Revolución (segunda mitad del siglo XVII a principios del siglo XIX) -con el paso de la producción artesanal a la producción serial mecánica y la propulsión a vapor de los sistemas de producción y transporte-, también se creyó que se estaba entrando en una etapa completamente nueva en la historia de la humanidad señalada por las constantes innovaciones en los sistemas tecnológicos en general y de comunicación y transporte en particular, acompañados por un conjunto de transformaciones sociales, académicas y culturales, como el impacto del psicoanálisis y las tendencias modernistas en el arte.

A finales del siglo XIX, el geógrafo anarquista ruso Piotr Kropotkin (1842-1921) y el sociólogo escocés Patrick Geddes (1854-1932), preocupados por las consecuencias de la primera revolución industrial en la sociedad y en las ciudades y transformados en fuertes críticos de los efectos destructivos de la industrialización, proclaman que la electricidad representa el punto de partida de la era 'neotécnica'.

El arquitecto urbanista norteamericano Lewis Mumford (1895-1990) y sus predecesores Geddes y Kropotkin, revolucionaron las teorías sobre la relación entre el campo y la ciudad y habilitaron otra forma de concebir la planificación urbana, basados en la certeza de que el cambio tecnológico está en el centro de la historia de la civilización. Mumford, toma prestada de Geddes la denominación y la distinción que éste hace entre la 'era paleotécnica', caracterizada por la mecánica, el vapor, y grandes imperios económicos como el británico, en la que encuadra la Primera Revolución Industrial, y la 'era neotécnica', a la que caracteriza por la electricidad, la desconcentración y la descentralización (Mumford, 1934).

Mumford recuperará la utopía planteada por Kropotkin y anunciará a la electricidad como un camino para salir de la época maquinista industrial y recuperar la calidad de vida de las comunidades generando una fuerte influencia en las utopías del urbanismo moderno. No obstante, la noción de desarrollo en los términos en los que la acabamos de definir, aunque no fue contemplada por la planificación, hasta muy avanzado el siglo XX, fue considerada por el ingeniero urbanista Ildelfonso Cerdá (1816-1876) en España, hacia 1860 y Patrick Geddes, en Inglaterra, a principios del siglo XX, que fueron los emergentes más nítidos del proceso fundacional de teorización y práctica de la planificación en el campo de la problemática urbana y regional.

Una de las primeras definiciones que encontramos es la de I. Cerdá a mediados del siglo XIX y que está estrechamente vinculada al ordenamiento de la producción material del espacio y a las ideas positivistas que introducían a la ciencia como fundamento de toda acción. Considera Cerdá que la planificación urbana es un conjunto de conocimientos, de principios inmutables, y de reglas fijas que permitirían organizar científicamente las construcciones de los hombres, sintetizando con esta definición las ideas que imperaban en ese momento histórico.

A fines del siglo XIX, P. Geddes avanza en la elaboración de nociones acerca de lo que todavía era urbanismo y planificación urbana diferenciándolo de las acciones espontáneas de los hombres y avanzando en relación a Cerdá en la incorporación de la dimensión histórica y social. Considera a la arquitectura y al planeamiento urbano como la expresión cabal de la historia local y de los cambios del modo de vida e Incorpora la necesidad de la medición precisa de los fenómenos sociales entendiendo a la planificación no como una técnica de parcelación del espacio, sino como el crecimiento continuo, físico y social de un conjunto humano. El pensamiento de Geddes se asienta,

sin embargo, en rígidas normas propuestas por el movimiento moderno, relacionadas con la zonificación de las actividades en la ciudad y con la morfología edilicia. El movimiento moderno da lugar a la planificación normativa tradicional y en el caso del urbanismo, sintetiza la vertiente que integraba la utopía social con el proyecto urbano a partir de producir ‘modelos’ que imaginaban el futuro.

Ese pensamiento moderno surge en el siglo XIX como contraste al denominado pensamiento premoderno del siglo XVIII, preocupado por buscar la seguridad en las relaciones humanas a las que denominaban familia, amistad, barrio, diversas corporaciones y comunidad. Bauman aclara que la seguridad basada en la ‘sociabilidad densa’ no podía transplantarse a un marco social expandido o fluido, dado que la aptitud esencial utilizada en su producción era la capacidad de hacer del ‘otro’ alguien familiar, transformarlo en una persona plenamente definida con una posición fija dentro del mundo conocido.

El pensamiento moderno, por el contrario, visualizó al mundo como una totalidad esencialmente ordenada y a los procesos de desarrollo desde una visión de ‘certidumbre’ en el futuro como resultado de una suma de tendencias y decisiones. “El control (‘dominio sobre la naturaleza’, ‘planificación’ o ‘diseño’ de la sociedad) es poco menos que asociado como sinónimo con la acción ordenadora, entendida como la manipulación de las probabilidades (que hace que algunos sucesos sean más probables y otros menos)” (Bauman, 1995: 12). En el marco del pensamiento moderno, la planificación del desarrollo, comienza a delinarse en Europa en la primera mitad del siglo XX desde una perspectiva netamente económica, con prescindencia del sistema ideológico que la utiliza, en la que la tarea de planificar está reservada con exclusividad a profesionales que relevan ‘objetivamente’ y analizan ‘científicamente’ la situación y las posibilidades de mejorarla y disponen medidas de acción. Reconoce como formas de planificación, la imperativa y la indicativa. La planificación imperativa es centralizada, en el marco de un Estado dirigista y sin medios de producción privados. Se basa en la definición de programas y metas y en la fijación de responsabilidades de cumplimiento mediante un acto de autoridad del poder político y su principal referencia es la ahora inexistente URSS, cuyo primer plan quinquenal data de 1928. La planificación indicativa, concertada entre el Estado y los medios de producción privados, enmarcados en un criterio social, consiste en “un estudio del comportamiento posible de los mercados y en la definición y selección de políticas y líneas de acción obligatorias para el Estado y orientadas y sugeridas para el sector privado.” (Ossorio, 2002: 28) Este modelo de base keynesiana encuentra su principal referencia aplicada en Francia y Holanda y en menor medida España en la segunda posguerra.

En ese contexto, la planificación del desarrollo en América reconoce, en la tercera década del siglo XX, uno de sus antecedentes fundamentales, a partir de la experiencia ocurrida en la cuenca del río Tennessee en los Estados Unidos. La Tennessee Valley Authority fue creada por el presidente Roosevelt en 1933 para reestructurar la economía del Sudeste de Estados Unidos, en el marco de un conjunto de medidas económicas denominadas New Deal -Nuevo Contrato o Acuerdo-, impulsadas para paliar los graves problemas ocasionados por la gran crisis y depresión económica de 1929. El espíritu del emprendimiento reflejaba las ideas más radicales de la Regional Planning Association of America -RPAA<sup>3</sup>-, creada en 1923 e integrada, entre otros, por Lewis Mumford.

A mediados del siglo XX, el enfoque de la planificación del desarrollo, denominada ‘tradicional’ o ‘normativa’, nutrido por estos antecedentes, registra un origen generalizable en América Latina, cuando plantea la necesidad de programar el desarrollo de los países. Organismos de las Naciones Unidas, como la Comisión Económica Para América Latina -CEPAL- y su Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social -ILPES- impulsan un proceso que en las décadas siguientes entra en crisis entre otras razones por la inviabilidad política de los planes maestros, los cuales contenían objetivos irrealizables al apuntar exclusivamente al deber ser. Como registra Forero, la anterior razón da muestra de la irreconcilable separación de los encargados de formular o concebir el plan (administradores públicos) con los actores que debían implementar las políticas dispuestas. Efectivamente, la planificación tradicional o normativa se basó en un conjunto de premisas y supuestos positivistas que la volvieron insostenible ante la complejización creciente de los procesos de desarrollo territorial, comunitario e institucional. Entre los más destacados podemos citar:

- Percibe la realidad como homogénea, estática y objetiva, con una única posibilidad de visión que puede y debe ser analizada por sectores: sector económico, sector social, subsector educación, etc.
- Supone predictibilidad de condiciones de contorno: continuidad y/o estabilidad de actores, estructuras y procesos sociales en curso. Se basa en la certeza y se olvida de la incertidumbre sobre los posibles comportamientos y acontecimientos que escapan al poder del planificador y por ello trabaja con planes sin variantes.
- No considera la coyuntura en el plan.
- Es administrativa pues su objetivo es mejorar la eficacia y la eficiencia, minimizando los recursos y priorizando productos y no considera las transformaciones sociales.
- Es instrumental y normativa y se concreta en un plan-libro que refleja lo que ‘debe ser’.
- Es técnica pues la metodología es única, aplicable a cualquier espacio, institución o nivel de acción y se basa en

- cuatro etapas: diagnóstico, diseño, ejecución y evaluación.
- Centraliza el control vertical del plan en el sector público y supone: homogeneidad sectorial/jurisdiccional; condiciones óptimas de desempeño institucional y sobrevalora la capacidad de optimización de los decisores políticos.
- La evaluación es generalmente externa y se concentra en el cumplimiento de los objetivos sin considerar su relevancia o pertinencia. La viabilidad se fundamenta en la factibilidad económico-financiera.
- Existe una clara separación entre la concepción y la acción y no existe retroalimentación.
- “El sujeto planificador es distinto y está fuera del objeto planificado” (Ossorio, 2002: 36).
- Los roles y los procedimientos están claramente diferenciados y su articulación es nula: unos deciden, otros ejecutan. Cada actor tiene una función específica que cumplir y la idea integral del proyecto sólo importa a quienes se encargan de la formulación, que a su vez no participan de la ejecución. No admite conflictos de objetivos o medios entre actores.
- La información no es democrática: Cada actor tiene acceso sólo a la información que lo involucra.
- Los procesos de comunicación son jerárquicos, propios de una estructura vertical. Existe un emisor y un receptor, con escasa o nula retroalimentación.

## 2.2. La Planificación Estratégica Situacional

La planificación territorial tradicional o normativa sufre fuertes críticas conceptuales y metodológicas y a partir de éstas, investigadores en planificación como los economistas Carlos Matus (1931-1998), Jorge Giordani y Lourdes Yero y el médico Mario Testa, en el transcurso de la década del setenta, haciendo base en el Centro de Estudios del Desarrollo –CENDES- de la Universidad Central de Venezuela, desarrollan una posición alternativa, apuntada y utilizada fundamentalmente en la gestión pública, que se identificó como ‘planificación estratégica situacional’:

Testa plantea en la década del 90 que la planificación normativa es un procedimiento con tendencia a fijar normas de contenido racional y consistentes entre sí que se refieren a un momento futuro, que las metas cuantificadas y ubicadas temporal y espacialmente no son confrontadas con ninguna opinión (de peso) en su contra, que el plan en su conjunto no tiene oponentes y que el planificador es un técnico al servicio del político, que trabaja en una oficina de planificación que forma parte del gobierno, para la cual el objeto de la planificación es el sistema económico social. Para Testa, el procedimiento estratégico difiere considerablemente del anterior en todos los aspectos mencionados: no intenta establecer normas sino desencadenar un proceso permanente de discusión y análisis de los problemas sociales que lleva a proponer metas necesariamente conflictivas, puesto que se refieren a intereses de grupos en pugna, cada uno con planes propios, de modo que el planificador es parte de alguna fuerza social, para la cual el objetivo de la planificación se inscribe en el marco de la lucha por el poder.

Carlos Matus que a partir de la planificación estratégica situacional desarrolla el Método Altadir de Planificación Popular –MAPP-, sintetiza este proceso cuando analiza el concepto de plan desde una nueva perspectiva en la que la planificación no es un mero cálculo, sino el cálculo que precede y preside la acción y en consecuencia, cálculo y acción son inseparables y recurrentes. En esa línea afirma que el plan se refiere a un proceso por el cual un actor selecciona una cadena de acciones para alcanzar ciertos objetivos, aunque siempre exista el ‘peligro’ de confundir este proceso con un cálculo determinado por leyes científicas precisas apoyadas en un diagnóstico objetivo de la realidad. Para Matus, el plan en la vida real está cercado de incertezas, imprecisiones, sorpresas, rechazos y apoyos de otros actores, por consiguiente su cálculo es nebuloso y se sustenta en una comprensión de la situación, es decir, de la realidad analizada desde una perspectiva particular de quién planifica. Este plan conduce eventualmente a la acción, de manera que, repitiendo la frase de John Friedman, el plan es una mediación entre el conocimiento y la acción, pero ella no es una relación simple entre ésta y las ciencias. El conocimiento de la realidad sobrepasa el ámbito tradicional de las ciencias. Ya el plan no es el resultado de la capacidad para manipular variables, sino la capacidad para acumular y direccionar fuerzas para el cumplimiento de los objetivos propuestos, superando el plan de los demás contendientes.

El planeamiento estratégico pasa a ser “un proceso continuo de adaptación de la aplicación de la energía social a los cambios situacionales, esforzándose por sostener la direccionalidad en la borrosidad de las circunstancias que se presentan en la trayectoria trazada hacia los objetivos propuestos” (Ossorio, 2002: 40). La planificación estratégica situacional, en contraste con la planificación tradicional o normativa, construye otras premisas:

- Busca una síntesis dialéctica entre planificación, gestión y política.
- Los actores sociales tienen distintos grados de poder e identifican los temas y problemas desde su posicionamiento y por lo tanto planifican desde su perspectiva y para construir su propia ‘situación objetivo’.
- “El sujeto planificador está dentro del objeto planificado, se confunde con el objeto planificado. El sujeto no es uno sino múltiple y se expresa en diferentes actores sociales que planifican de acuerdo con sus perspectivas, intereses, ideas y valores” (Ossorio, 2002: 36).
- La realidad social no es homogénea ni sectorizable sino que es heterogénea y se presenta por problemas sociales que expresan la posición de los actores, permitiendo una visión integral.

- La esencia de la planificación estratégica situacional “está en identificar las diferencias de los actores presentes en la realidad social, evidenciar los distintos proyectos que tiene cada actor y diseñar e implementar estrategias que permitan el logro de ‘mi’ proyecto, lo que implica el ‘no logro’ del proyecto del otro” (Chaves Zaldumbide, 1996: 59).
- Introduce en su teoría la consideración de los ‘otros’, en un juego de conflicto y cooperación. Los otros - oponentes, aliados o competidores- tienen sus propias apreciaciones de la realidad y actúan y planifican en función de sus intereses y perspectivas particulares.
- Se realiza en el terreno de la incertidumbre, donde la eficacia política de la acción no depende solo de la intención y el esfuerzo propio, sino de la capacidad para superar la oposición y resistencia de los otros actores sociales.
- Es un plan modular y flexible, sin etapas sino con ‘momentos’ que le permiten adecuarse a las situaciones y que se identifican como de explicación situacional, normativo, estratégico y táctico – operacional.
- La evaluación retroalimenta el cálculo y la acción a partir de indicadores cuantitativos y cualitativos.

El planeamiento estratégico situacional, a partir de la década del ochenta, convive con un conjunto de diferentes miradas, todas críticas del planeamiento tradicional, convergentes en ciertos aspectos pero con sus particularidades. A pesar de no haberse generalizado en experiencias concretas en el campo del sector público, tienen una fuerte influencia en el campo empresarial y su aporte teórico – conceptual es relevante ya que junto a la planificación estratégica situacional, fueron construyendo importantes aspectos de la base epistemológica que da lugar a la planificación estratégica participativa. Entre los ejemplos más importantes podemos citar la reflexión prospectiva de Ozbekhan, el planeamiento interactivo de Ackoff, el pensamiento estratégico de Ohmae y el planeamiento estratégico de Levy.

La reflexión prospectiva de Ozbekhan propone un planeamiento que idealiza el futuro sin restricciones salvo la factibilidad tecnológica. Su estructura tiene tres niveles: 1) la planeación normativa o lo que ‘debe ser hecho’, 2) la planificación estratégica o lo que ‘puede ser hecho’ y 3) la planificación operativa o lo que ‘será hecho’.

El planeamiento interactivo de Ackoff considera al proceso de realización como el producto más importante, determina similitudes con situaciones anteriores y singularidades del caso y afirma que el futuro puede ser influido por la acción de los diferentes actores. Se basa en tres principios, 1) el principio participativo como medio de aprendizaje que constituye una finalidad en sí misma para el desarrollo, 2) el principio de la continuidad, que permite el monitoreo constante de los cambios y 3) el principio holístico, conformado por la coordinación – interdependencia y la integración – interacción para promover la planificación simultánea de los componentes del sistema.

El pensamiento estratégico de Ohmae o pensamiento no lineal o no gradual, se diferencia del pensamiento lineal de los sistemas mecánicos y del pensamiento intuitivo, al que no le reconoce sustento en sus conclusiones; a partir de descomponer los problemas en sus partes básicas, identificar sus temas críticos –las ‘claves’- a partir de la técnica de ‘tormenta de ideas’ y encuestas y volver a ensamblar los componentes de acuerdo al modelo deseado, de manera que facilite el descubrimiento de la solución.

Finalmente, el planeamiento estratégico de Levy o ‘conducta’ estratégica, se basa en la interacción de la organización con el entorno y la adaptación permanente de su configuración para la resolución de problemas, en función de los cambios inmediatos y mediatos de ese contexto a partir de la asignación de recursos tales como energía, materia, información y tiempo. El modelo se define por su capacidad de proponer, interpretar y reaccionar para evolucionar.

Lo cierto es que, en los inicios del siglo XXI –y al igual que cuando analizamos la evolución en el concepto de desarrollo, avanzando paulatinamente desde la década del setenta- la planificación se perfila como una práctica político técnica al servicio de la innovación y la reinención del territorio y de sus instituciones; que se renueva en su disciplina y teoría; se actualiza en sus métodos y técnicas del análisis; se reenfoca como acción comunicativa y se sistematiza diferente en sus prácticas y en la creación de redes sociales y territoriales.

### 2.3. La Planificación Estratégica Participativa

La planificación estratégica participativa (también denominada comunicativa) para el desarrollo de las comunidades y de sus organizaciones /instituciones; se basa fundamentalmente en los enfoques conceptuales de la planificación estratégica situacional y toma aportes de la planificación estratégica empresarial en sus diversas versiones, pero incorpora la participación de los diversos actores sociales en la búsqueda de desarrollo, a partir de la concertación y el consenso. Surge como un procedimiento joven en la microhistoria cuyo inicio podríamos situar en un período de transición, durante la segunda mitad del siglo XX, entre el fin del modernismo y el inicio del posmodernismo en Estados Unidos y Europa.

Para comprender su origen y rápida instalación en los procesos de desarrollo de numerosas comunidades e instituciones públicas, es necesario reconocer que a diferencia del pensamiento moderno, el pensamiento posmoderno visualiza al mundo ya no como una totalidad, sino como un número ilimitado de modelos de orden, cada uno de los cuales es generado por un conjunto relativamente autónomo de prácticas.

Bauman plantea en la década del 90 a los procesos de desarrollo desde una visión de 'incertidumbre', en la que se consolida la pluralización de los discursos contextualizados por la comunidad y la tradición, que postula el carácter local de la verdad, el juicio y el gusto, algo que la modernidad negó y se propuso superar en la práctica y en el que los procesos o fenómenos imprevistos se incorporan como una variable fundamental en la construcción prospectiva de escenarios para el desarrollo de las comunidades y sus instituciones públicas. En la misma línea afirma que las prácticas locales, al igual que los sistemas de conocimiento, pasan a evaluarse desde las tradiciones propias y las 'localidades', y todas las verdades, incluida la de uno mismo, parecen estar atadas al tiempo y al lugar y parecen tener sentido únicamente dentro de los límites de un país, el dominio de un reino o la tradición de una nación.

La noción de comunidad, a la que hoy entendemos como el colectivo de representantes de los diversos sectores y actores socio-económicos que la integran, incluido el Estado, adquiere un significado central para el período; ya no con el sentido premoderno de búsqueda de certezas y seguridad en las relaciones humanas, sino a partir de identificarla como el concepto central de la filosofía y de las ciencias sociales autoconcientemente posmodernas en las que abundan los llamamientos a un vocabulario compartido, a un mundo común y a una comunidad de significados (tradiciones, formas de vida). A partir de esta nueva visión, existe en la actualidad una fuerte revalidación de las relaciones Sociedad – Cultura – Economía – Territorio, que fueron descuidadas por la ortodoxia de la planificación. La planificación, entonces, comienza a definirse como un proceso de reflexión-acción de un grupo social que pretende desarrollar y alcanzar sus valores por medio de la interpretación de los fenómenos del contexto donde se insertan y por medio de la investigación de posibles caminos para lograr su cumplimiento (Forero, 1999).

El pensamiento estratégico comunitario, se convierte en un instrumento básico para jugar un papel positivo para el desarrollo social y de cooperación entre las comunidades e instituciones que comparten la meta de conseguir una calidad de vida mejor, imposible sin equilibrio y equidad. Se vuelve indispensable para canalizar la vitalidad participativa de vecinos e instituciones y poder articularla con los roles y responsabilidades del Estado en un proyecto común, que refleje las inquietudes de todos, reconociendo esa diversidad, a partir de propuestas sensatas y arraigadas en aspiraciones colectivas, pero también en posibilidades reales de alcanzarlas. La planificación estratégica participativa aparece en la agenda de las comunidades y sus instituciones públicas, como consecuencia de:

- La asunción de nuevas responsabilidades y funciones de las organizaciones públicas, en particular las comunitarias, producto de los procesos de descentralización en curso en algunos casos y de la creciente y permanente multiplicación de las variables a considerar, producto de un entorno complejo y cambiante.
- La visualización de que los escenarios de desarrollo que se modificaron profundamente en los últimos años y la presunción de que se modificarán mucho más y por lo tanto, es necesario aceptar nuevas pautas de gestión para direccionar el desarrollo, imposibles de asumir sin consensuarlas con el conjunto social.
- La percepción generalizada de que los métodos tradicionales de planificación y gestión tienen una fuerte crítica por su ineficiencia e ineficacia y por no adaptarse a las nuevas circunstancias, básicamente porque no incluyen a la comunidad involucrada.

La noción de planificación se resignifica como holística y sistémica en términos de contexto, a partir de volverlo parte del objeto de estudio; y de relaciones, a partir de comprender las partes desde la organización permanente del conjunto como una red de interrelaciones, donde los procedimientos se revisan a partir de un aprendizaje social basado en la experiencia -referida al pasado- pero también en la intuición -referida al futuro- y donde ese grupo social se reconoce en su propia cultura, es decir con una forma particular de entender y accionar en su propia realidad.

La planificación, entendida como proceso sistémico, pasa a formar un par simbiótico y flexible con la gestión, y un plan estratégico participativo que involucre a la comunidad en su conjunto, pasa a significar además, el fortalecimiento de sus instituciones, porque es a partir de éstas que la comunidad puede identificar los catalizadores del crecimiento y generar el ambiente necesario para el progreso colectivo y sustentable. A diferencia de la planificación tradicional o normativa, pero en varios aspectos, también de la planificación estratégica situacional, la planificación estratégica participativa parte de las siguientes premisas básicas:



- 1º) La idea de *integridad*, que se distingue de la planificación estratégica situacional, que identifica problemas y causalidades; porque capta la realidad reconociéndola como compleja, la que puede o no ser problemática, en un proceso de planificación y gestión, que partiendo de las condiciones de esa realidad, apunta a incidir sobre su evolución, pudiendo definir a través de un procedimiento racional, objetivos y cursos de acción posibles.
- 2º) La idea de *diversidad*, que se distingue de la planificación estratégica situacional que propone la idea de heterogeneidad, en la que se identifican las diferencias entre los actores y sus relaciones, porque considera que los actores tienen diferencias pero también puntos en común que hacen posible una construcción colectiva.
- 3º) La idea de *construcción colectiva*, que se distingue de la planificación estratégica situacional que considera estrategias de oposición o conflicto, porque prioriza estrategias de cooperación o concertación que permiten compartir un proyecto de transformación de la realidad por parte de un grupo social, donde el proceso es más importante que sus productos.
- 4º) La idea de *integración temporal* que al igual que la planificación estratégica situacional, reconoce que los procesos de planificación estratégica de mediano plazo se dan en el mismo marco y en el mismo escenario en el que transcurre lo cotidiano y lo urgente; situación que necesariamente se incorpora. Lo estratégico/ estructural y lo urgente/ coyuntural son contemplados en el desarrollo del mismo proceso, considerando que la definición de las acciones operativas que se toman 'día a día', integran la definición de una dirección global a la que se ajustan dichas acciones.

Entre sus otras características podemos destacar:

- Busca una síntesis dialéctica entre planificación, gestión, política y comunicación porque reconoce que no hay desarrollo posible sin comunicación democrática.
- Interpreta el futuro, pero no extrapola el presente porque asume que habrá sorpresas y cambios en las tendencias y deberá buscar salidas, acuerdos y alternativas para adecuarse a los cambios. Es un procedimiento para formular ordenadamente aquellas decisiones que involucran los objetivos generales de la comunidad y que afectan significativamente su futuro pero no es un conjunto de decisiones de lo que hay que hacer en el futuro, sino de decisiones actuales que pretenden alcanzar objetivos que tendrán repercusiones futuras.
- Significa la adaptación de los recursos y habilidades de una comunidad u organización al entorno cambiante, aprovechando sus oportunidades y evaluando los riesgos en función de objetivos y metas. El pensamiento estratégico indica que frente a las variables que no podemos manejar solo podemos posicionarnos, de modo que su probable evolución nos encuentre en una posición relativa favorable. Y frente a las variables sobre las que podemos incidir apliquemos los instrumentos más adecuados para poder manejarlas.
- Reconoce la incertidumbre y si bien no la reduce, ayuda a organizarla.
- Los métodos de evaluación son flexibles, reconocen la singularidad y lo imprevisto y alimentan la acción aprendiendo de lo actuado. Es el resultado lo que valida el procedimiento.
- Los datos están contextualizados y es fundamental su interpretación.

### 3. SINOPSIS

El concepto tradicional de desarrollo en el siglo XX fue fundamentalmente económico y surge en la segunda posguerra fundamentado sobre el trípode abundancia de recursos naturales -en particular energéticos-, aumento de la productividad del trabajo y presencia del Estado de Bienestar. Es en la década del setenta cuando, acompañando los inicios de la globalización y sus consecuencias, incorpora entre sus objetivos el combate a la pobreza, el desempleo y la desigualdad. Esta corriente se profundiza en la década del ochenta con la promoción del desarrollo autodependiente 'a escala humana' y la noción de "desarrollo sustentable" que expresa un compromiso entre posiciones políticas y estrategias tecnológicas y económicas difíciles de conciliar. Y es en la década del noventa, ya con el vértigo producido por la velocidad de los cambios mundiales, pero también con la consolidación de los procesos de resignificación cultural y empoderamiento social, cuando se incorporan variables intangibles al concepto de desarrollo, como la paz, la economía, el medio ambiente, la justicia y la democracia; que reconocen el valor de la subjetividad colectiva en el proceso y su estrecha asociación con la cultura local y sus valores.

Finalmente, la sociedad contemporánea se orienta hacia un estilo de desarrollo endógeno, sistémico, sinérgico, inclusivo y sustentable para la transformación de las comunidades y sus instituciones; que busca la conservación ambiental, el crecimiento económico, la identidad cultural, la transparencia política y la equidad social, mediante una actuación decidida y concertada entre los diferentes actores de las comunidades y sus organizaciones, en donde el progreso duradero depende de la tolerancia y el respeto de los derechos humanos y de la participación efectiva de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Estas propuestas contemporáneas de desarrollo, tienden a aumentar la importancia y necesidad del planeamiento, en particular el planeamiento participativo, como instrumento fundamental para orientar el futuro y la evolución del enfoque del desarrollo induce indefectiblemente a analizar la evolución del enfoque de su planificación. Esta dio pasos trascendentes en su concepción y evolución, acompañando tamaña transformación en buena parte del planeta y registrando ciertas particularidades en América Latina.

Efectivamente desde los inicios del siglo XX hasta ya instalada la Guerra Fría, el pensamiento moderno, visualizó al mundo como una totalidad esencialmente ordenada y a los procesos de desarrollo desde una visión de

‘certidumbre’ en el futuro, como resultado de una suma de tendencias y decisiones. La planificación del desarrollo adopta en el período, perfiles indicativos, dirigistas o intervencionistas del Estado, pero siempre desde una visión instrumental, normativa, ‘ordenadora’ y en Occidente, promotora. En los sesenta se asume oficialmente la planificación del desarrollo en América Latina, aún normativa y positivista, y es en la década del setenta, cuando se genera una posición alternativa, que se identificó como planificación estratégica situacional, apuntada y utilizada fundamentalmente en la gestión pública para encontrar una síntesis dialéctica entre planificación, gestión y política. En la década del ochenta, cuando se afianza el pensamiento posmoderno que comienza a visualizar al mundo ya no como una totalidad, sino como un número ilimitado de modelos de orden, cada uno de los cuales es generado por un conjunto relativamente autónomo de prácticas; y a los procesos de desarrollo desde una visión de ‘incertidumbre’; la planificación estratégica situacional evoluciona hacia la planificación estratégica participativa, que acompaña el curso de las dimensiones culturales y sociales en las cuestiones del desarrollo endógeno y sustentable.

La planificación estratégica participativa va delineándose como un proceso de reflexión y acción de los grupos sociales que mediante el desarrollo de sus capacidades estratégicas en la búsqueda de una síntesis dialéctica ahora entre planificación, gestión, política y comunicación, se proponen el progreso colectivo por medio de la interpretación del contexto donde se insertan y de los escenarios que pueden constituir su evolución, y por medio de la investigación y la construcción de posibles caminos –concertados entre los diversos actores y grupos sociales que conviven en una comunidad- para lograr su cumplimiento.

<sup>1</sup> Tercer Mundo: denominación acuñada en 1952 por el demógrafo Alfred Sauvy y el antropólogo George Balandier para designar a los países que no pertenecían a ninguno de los dos bloques mundiales –capitalista y comunista- que estaban enfrentados en la Guerra Fría (1945-1991).

<sup>2</sup> En el Informe Brundtland se utilizó por primera vez el término ‘desarrollo sostenible’. Es un informe socio-económico sobre una gran cantidad de Naciones, elaborado en 1987 para la ONU por una comisión encabezada por la doctora Gro Harlem Brundtland. Originalmente, se llamó Nuestro Futuro Común (*Our Common Future*).

<sup>3</sup> La RPAA representa la institución que protagoniza la transición entre la primera guerra y el New Deal y entre sus principales objetivos busca la realización de planes globales para desarrollar la región.

## BIBLIOGRAFÍA

BAUMAN, Zygmunt, *Legisladores e intérpretes. Sobre la modernidad, la posmodernidad y los intelectuales*, Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires, 2005 [1995].

BOISIER, Sergio, *Desarrollo (Local): ¿De qué estamos hablando?*, (Documento comisionado por la Cámara de Comercio de Manizales, Colombia), Santiago de Chile, 1999.

BOUTROS GALI, Boutros, *An agenda for Peace*. United Nations. New York, 1995.

BRUNDTLAND, Gro Harlem, *Nuestro Futuro Común (Our Common Future)* Alianza Editorial. Madrid, 1988 [1987].

CHAVES ZALDUMBIDE, Patricio, “Breves análisis de los enfoques fundamentales de planificación social en América Latina” en *La Gerencia Social como Desafío para el Desarrollo*, Memorias seminario internacional. Universidad de la Salle, pp 55-64. Bogotá, 1996.

FORERO, Oscar, *Enfoques locales del desarrollo: retos e implicaciones para la comunicación política y la gestión municipal*, Mimeo en la Especialización de Comunicación-Educación del Departamento de Investigaciones de la Universidad Central de Colombia, pp 6-13. Colombia, 1999

MATTELART, Armand, *La comunicación-mundo*, México: Siglo XXI editores. Primera edición en francés: 1992, Éditions la découverte. París, 2003 [1996].

MATUS, Carlos, “Gobierno y Planificación, el Plan como Apuesta” en *el IV Curso Internacional de Alta Dirección*, Fundación Altadir, pp 1-24. Caracas, 1991.

MAX-NEEF, Manfred, ELIZALDE, Antonio, HOPPENHAYN, Martín, HERRERA, Felipe, ZEMELMAN, Hugo, JATOBÁ, Jorge y WEINSTEIN, Luis. “Desarrollo a Escala Humana –una opción para el futuro-” en *Development Dialogue*, número especial. CEPAPUR et Fundación Dag Hammarskjöld. Uppsala, Suecia, 1986

MUMFORD, Lewis, *Technics and civilization*, Harcourt, Brace&World. New York, 1934.

OSSORIO, Alfredo, *Planeamiento Estratégico*, Instituto Nacional de la Administración Pública -INAP-. Buenos Aires, 2002 (4ª ed.)

ROGERS, Everett, “The rise and fall of the dominant paradigm” en *Journal of Communication*, vol. 28, núm. 1. 1978.

SOLARI, Aldo, FRANCO, Rolando, y JUTKOWITZ, Joel, *Teoría, acción social y desarrollo*, Siglo XXI Editores. México, 1976.

TESTA, Mario, “Tendencias en planificación”, en *Pensar en Salud*, Lugar Editorial. Buenos Aires, 1993.

UN, Preámbulo, 1945, Consulta realizada el 05/02/2007 en la página web de las Naciones Unidas: [http://www.un.org/spanish/aboutun/san\\_francisco/photos.html](http://www.un.org/spanish/aboutun/san_francisco/photos.html)