

E S C R I B E



CLAUDIO SOTOY

Academy of Urban Planning
 for Sustainable Development
 HSR Techno-Horizont

Reflexión sobre los cambios en la práctica del planeamiento urbano. Caracterización y análisis del modelo tradicional vs. el modelo estratégico

Planeamiento Estratégico: ¿que hay de nuevo en la práctica del planeamiento urbano?

Este artículo tiene carácter de reflexión e intenta delinear los cambios ocurridos en la práctica y en el contexto del planeamiento urbano, cuestionando la validez de las herramientas de planeamiento que hemos utilizado tradicionalmente en nuestra práctica profesional en la ciudad. Se presenta además un esquema comparativo entre el planeamiento convencional y el planeamiento estratégico, identificando las características básicas de cada una de estas prácticas. La intención es provocar una discusión más pragmática sobre la validez de un método de planeamiento denominado estratégico, originario del sector corporativo y empresarial, evaluar sus implicancias y ver hasta que punto conseguimos responder a las inquietudes de los profesionales involucrados en la problemática urbana.

Las transformaciones impulsadas por el proceso de globalización y liberalización de la economía, así como los cambios tecnológicos, sociales y políticos ocurridos durante la última década, trajeron consigo grandes cambios en la práctica y en el contexto del planeamiento urbano. Es perceptible que tal fenómeno no se restringe sólo a las fronteras nacionales. Podemos identificar que hay una tendencia a nivel global hacia la flexibilización del planeamiento urbano. Consecuentemente las reglamentaciones que normatizan las actividades urbanas y uso del suelo en las ciudades se vuelven menos rígidas y sujetas a negociaciones entre el poder público y agentes del capital e intereses privados que construyen la ciudad. En las ciudades donde los movimientos sociales están articulados y organizados se verifica que las organizaciones populares y comunitarias también participan de esas negociaciones y sociedades con el poder público. El nivel de autonomía local y democratización de la sociedad determinan el grado de participación de la sociedad civil en la aplicación de estos nuevos conceptos de sociedad público-privada. Consecuentemente, presenciamos grandes cambios en la gestión de las ciudades.

El contexto externo donde se insertan las ciudades se torna extremadamente volátil y lleno de incertidumbre. A los cambios se les suman las consecuencias de la globalización; el aumento de la presión demográfica y de la demanda por vivienda, infraestructura y servicios urbanos; el surgimiento de megaciudades y grandes áreas conurbanas que vienen transformando los sistemas urbanos, volviéndolos más complejos e imponiendo la necesidad de una coordinación intermunicipal; los mecanismos internacionales del mercado de capital

H O L A N D A



trasladan su gran cantidad de recursos de un lugar para otro a velocidades jamás vistas, causando grandes impactos en el mercado inmobiliario y en los procesos de desarrollo local; se aprecia una competencia cada vez más cerrada entre ciudades para ser depositarias de este montón de capital fluctuante en el mercado internacional, detonando un proceso de “city marketing” integrado al planeamiento y gestión urbana. La escasez de recursos en el sector público ha generalizado soluciones como lo son la privatización y reestructuración del Estado y la implementación de políticas fiscales más eficientes, tornando la gestión urbana cada vez más empresarial. Todos estos factores han afectado directamente el funcionamiento de las ciudades y de la economía urbana en varios países. Podemos argumentar que ese fenómeno también afecta –o debe alterar- la manera como los profesionales piensan y trabajan la ciudad.

Podemos identificar que hay respuestas locales para problemas globalmente semejantes. Los gobiernos locales se reestructuran y buscan la eficiencia organizativa e institucional, e implementan cambios en política urbana que los aparten del papel de proveedores directos de bienes y servicios urbanos (providers) para transformarse en facilitadores (enabler) del proceso de desarrollo urbano. Ese cambio en el papel del poder público local está siendo motivado por su propia incapacidad de responder con rapidez a esta demanda y a las presiones sociales. El proceso de privatización ofrece oportunidades para la participación del sector privado en la oferta y producción de infraestructura y servicios urbanos. En sí, esto origina una mayor concurrencia y variedad de opciones para la población, que teóricamente vería aumentar la calidad y cantidad en los servicios prestados. Las organizaciones de la sociedad civil también han ido madurando, y hoy exigen transparencia y mayor eficiencia y profesionalidad de los gobiernos locales, ejerciendo cada vez más presión por una ciudad más justa, eficiente y segura.

La presión ejercida por organizaciones de base y movimientos populares está focalizada cada vez más sobre la cuestión de la equidad urbana y los problemas de la exclusión social, y exigen cada vez mayor transparencia en la formulación e implementación de políticas públicas y en la gestión de las ciudades. Nuestra experiencia en países como la India, Egipto, Albania, Perú, Brasil, Sudáfrica, Holanda –sólo por citar algunos- muestra que las tendencias globales y locales están obligando a profesionales, planificadores urbanos y agentes del proceso de decisión a buscar nuevas herramientas y métodos de planeamiento que les permitan lidiar con estos nuevos problemas emergentes y las nuevas oportunidades que se abren en la ciudad.

La experiencia de los últimos 30 años con el planeamiento convencional analítico y de largo plazo, que resultó en los millares de planes directores, muestra –con raras excepciones- que esos planes poco contribuyeron a la solución de los problemas urbanos. Quedaban obsoletos antes mismo de ser aprobados y transformarse en ley municipal. Eran poco flexibles y raramente poseían una base económica e institucional capaz de implementar sus directivas. Proponían una zonificación rígida del uso del suelo que dificultaba la adaptación a los cambios y demandas en la ciudad, y acababan por estimular la informalidad y la ilegalidad de acuerdo a su propia óptica. Estos planes directores normativos propendían a una ciudad ideal en un futuro poco probable y se volvían obsoletos en tanto instrumento de política urbana capaz de guiar el desarrollo urbano, en una era repleta de incertidumbre y grandes cambios. Esto explica la búsqueda de una nueva instrumentación y la popularidad de los modelos de planeamiento provenientes del sector empresarial, que poco a poco fueron introducidos en la ciudad.

Podemos identificar los siguientes cambios en la práctica del planeamiento:

1. Del planeamiento estatutario y regulador -preocupado por las cuestiones normativas para guiar el desarrollo urbano- hacia el planeamiento estratégico y el planeamiento de acción, teniendo como objetivo la productividad urbana y la solución de problemas

Cuadro N° 1: Diferencia entre el Planeamiento Estratégico y el Planeamiento Convencional/Analítico

Planeamiento Convencional / Analítico	Planeamiento Estratégico
Especifica metas y objetivos y los traduce en programas de trabajo y en participación.	Identifica y resuelve cuestiones críticas.
Asume que las tendencias actuales continuarán en el futuro.	Evaluación sólida de los contextos interno y externo. Prevé nuevas tendencias/hechos, discontinuidades y sorpresas. Clarifica incertidumbres a través de escenarios.
Resulta de una extrapolación lineal del 'presente' e incorpora la definición de metas que representan proyecciones de las tendencias actuales.	Desarrolla una visión sucesoria y cuestiona cómo esta puede ser alcanzada, dirigiendo cambios cualitativos en el proceso.
Realiza un mapeado del 'futuro' más probable, así como la secuencia de decisiones/acciones para alcanzarlo; en caso de que el 'futuro' no se realice, acaba 'aprisionado' por esa tendencia.	Orientado a la acción! Considera futuros posibles y focaliza en las implicancias de las decisiones presentes; mantiene abiertas opciones siempre posibles a fin de permitir respuestas ágiles a las contingencias.
Focaliza en el tamaño, forma e imagen de la ciudad, región / área metropolitana—planeamiento físico.	Focaliza sobre cuestiones críticas y emergentes que bloquean la productividad urbana.
Proceso rígido de carácter centralizador y tecnocrático; conflictivo con procesos políticos que demandan flexibilidad.	Proceso participativo, énfasis en comprender los puntos fuertes y débiles, así como las oportunidades y amenazas frente a la ciudad; es adaptable a las sorpresas.
Responde a las reglas y leyes, uso del suelo, focaliza sobre el control del crecimiento y posee un carácter normativo.	Raramente tiene un status legal. Representa un contrato social entre agentes del sector público, privado, comunitario.
Visión es una descripción idealizada del 'futuro'! Excluye a agentes y actores urbanos, confinándose a pocos papeles/ responsabilidades del Gobierno.	Visión comprende agentes, instituciones, acciones, responsabilidades y movilización de recursos para acciones tangibles.

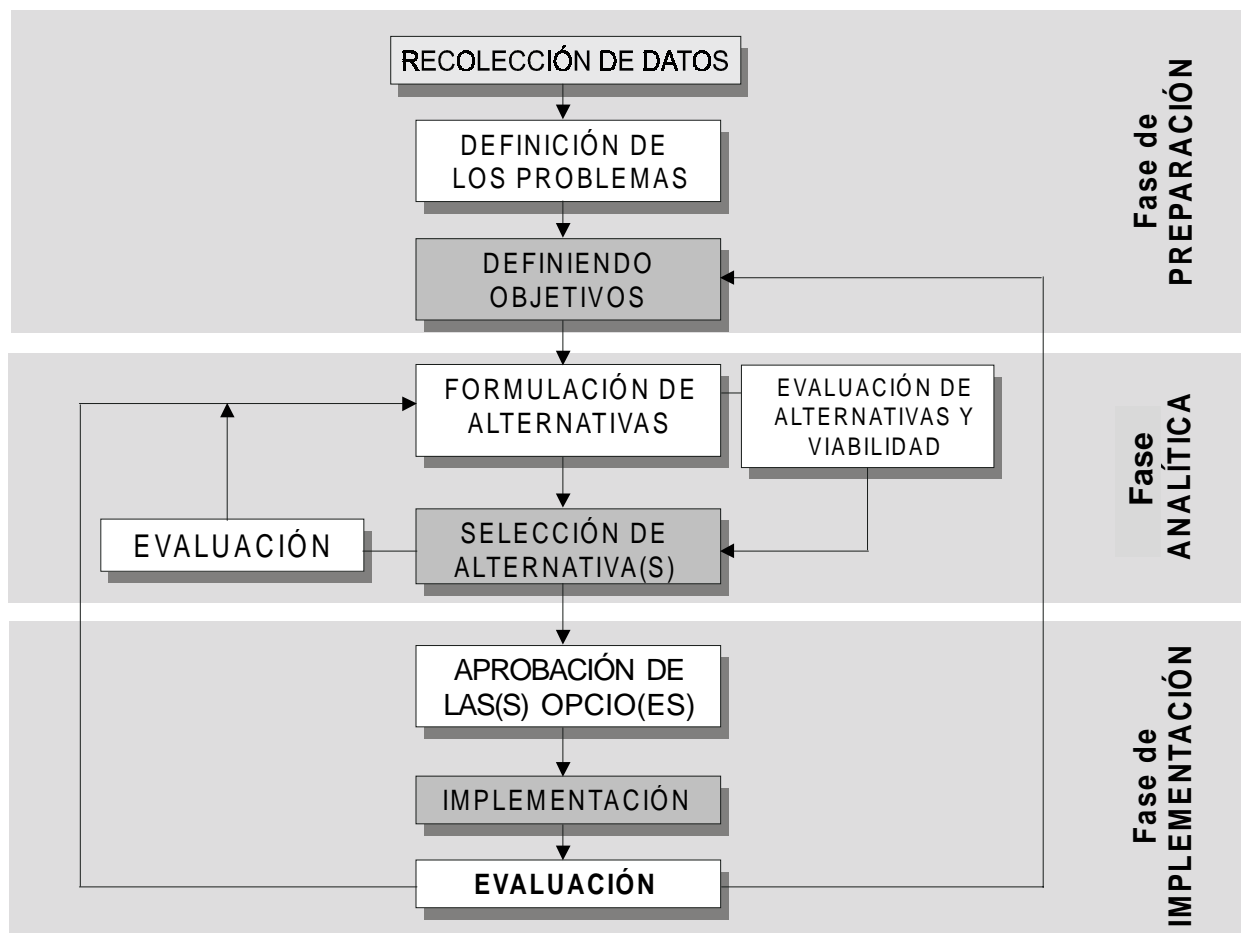
inmediatos, estableciendo legitimidad y movilizand recursos de los distintos actores urbanos;

2. Un cambio del papel del sector público -del Estado proveedor y el papel dominante del gobierno- hacia un papel de facilitador inserto en un contexto favorable a la sociedad público-privada, y a la provisión de servicios e infraestructura urbana a través del sector privado;

3. Un cambio en el contexto -donde el gobierno central/nacional decide sobre los recursos de la ciudad- hacia un contexto donde el gobierno local decide sobre las prioridades y colocación de recursos para la ciudad, ya que éste está dotado de autonomía y poderes locales -descentralización;

4. Un cambio en el enfoque del planeamiento urbano -del énfasis dado al planeamiento físico espacial- hacia un planeamiento que da igual importancia al desarrollo económico, la viabilidad técnica y la base institucional necesaria para resolver los problemas prioritarios que le impiden a la ciudad volverse más productiva y competitiva al nivel local, regional, nacional y global.

Gráfico N° 1: Planeamiento Convencional/Analítico

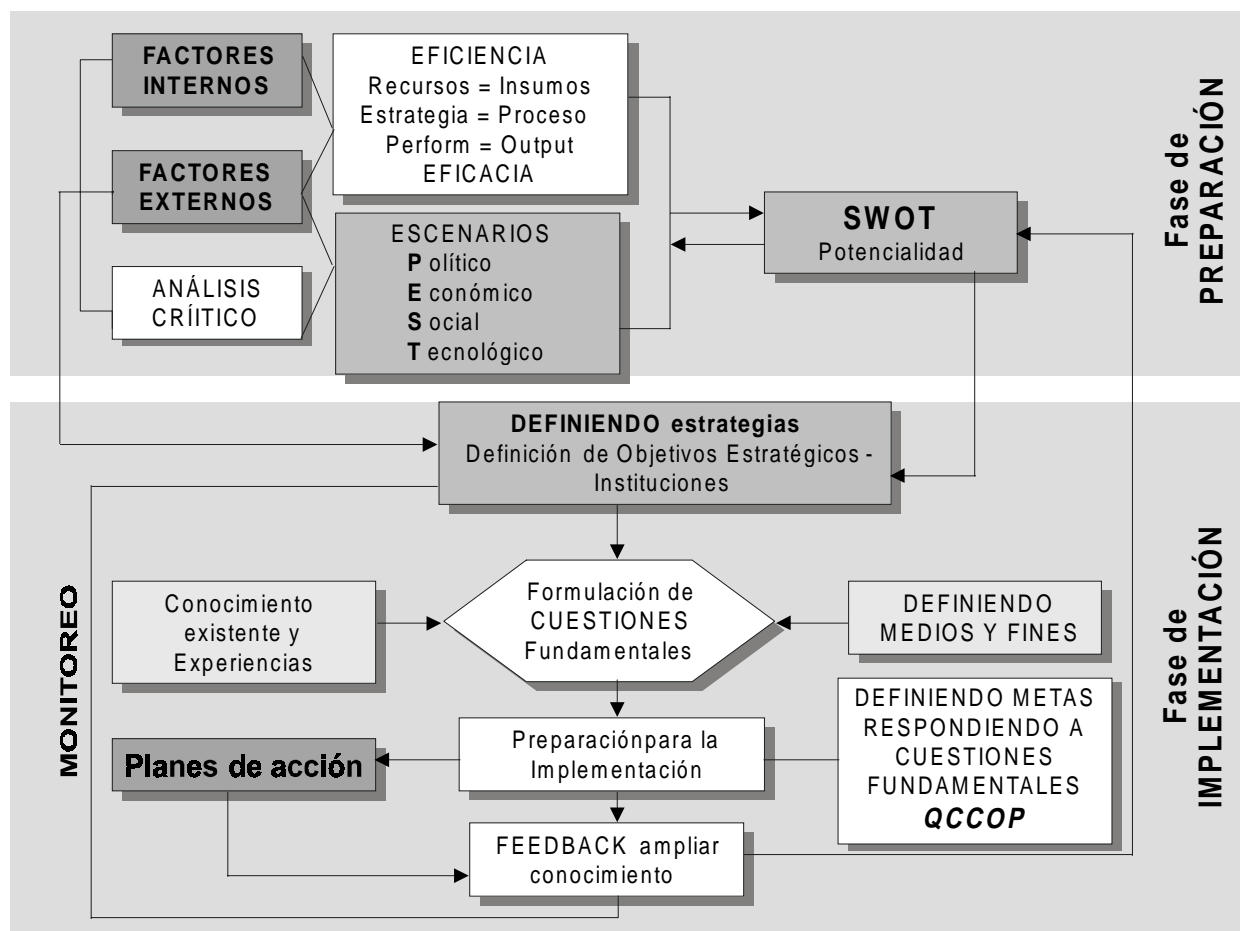


A medida que las falencias del proceso de planeamiento convencional/analítico se hacían obvias, iba generándose un campo fértil para la aplicación de nuevos métodos y técnicas de planeamiento entre los cuales estaba el planeamiento de acción y el planeamiento estratégico.

Una de las discrepancias del planeamiento convencional se refiere al tiempo y recursos ubicados en la recolección de datos e informaciones para definir los problemas a resolver. En verdad los planificadores urbanos siempre se sienten más a voluntad en la cuantificación de los problemas que en la negociación para la resolución de los mismos. Hay una fe ciega en el análisis cuantitativo, concluyéndose que el planeamiento y gestión de una ciudad exige una acción articuladora y gerenciadora de los actores y actividades con intereses muchas veces contradictorios. Se gasta un tiempo demasiado largo en las fases de preparación y análisis, dando como resultado un plan dirigido a una ciudad que ya no es la misma. El Cuadro N° 1 y los Gráficos 1 y 2 sintetizan las peculiaridades de cada uno de los procesos y las diferencias entre ambos.

Estas características explican la popularidad del planeamiento estratégico para ciudades en las cuales el planificador no se esfuerza por obtener más información relevante sino por menos información irrelevante. Por lo tanto la recolección de datos es selectiva. El planeamiento estratégico es apoyado por un buen listado y análisis de datos a lo largo de todo el proceso, en oposición a un proceso movido por la recolección de datos que caracteriza al planeamiento convencional. El planeamiento estratégico considera la

Gráfico N° 2: Planeamiento Estratégico



Cuestiones QCCOP: Quien, Como, Cuando, Donde y Porque.

experiencia acumulada y el conocimiento específico que cada agente participante tiene de la ciudad y a lo largo del proceso –y sólo cuando esto es obvio y necesario- se confecciona una lista de datos más sistemática para resolver decisiones importantes. La diferencia fundamental entre el planeamiento convencional y el planeamiento estratégico es que en tanto este último se desarrolla en un plano de acción, el planeamiento convencional se desarrolla en un plano que reglamenta la acción. La diferencia es que uno resulta de un documento de planeamiento mientras que el otro resulta un instrumento de gestión para alcanzar resultados prácticos. El Cuadro N° 2 explicita la característica principal de cada producto de estos dos métodos de planeamiento.

El Gráfico N° 2 muestra claramente que el proceso de planeamiento estratégico se inicia con una “auditoría” de la situación interna y externa de la organización/empresa, a fin de clarificar las oportunidades y amenazas en el contexto externo, así como sus puntos fuertes y flaquezas internas. La cuestión crucial es que... ¿una ciudad no es una organización o una empresa! En tanto, la instrumentación del “SWOT¹ Analysis” aparentemente muy simple ha permitido a los planificadores elaborar escenarios de desarrollo de la ciudad y de su entorno. El planeamiento estratégico está siendo utilizado en ciudades, en sociedades y en contextos bastante distintos como Barcelona (España), Rio de Janeiro y Nova Iguacu (Brasil), San Francisco (EE.UU.) y San Petersburgo (ex-Leningrado, Rusia) sólo por citar algunos ejemplos. El análisis de los factores externos e internos permite la formulación de varios escenarios de desarrollo basados en una visión pragmática de los recursos disponibles, de las responsabilidades y del papel de los

1. SWOT significa Strengths (Puntos Fuertes), Weaknesses (Flaquezas), Opportunities (Oportunidades) y Threats (Amenazas)

distintos agentes sociales, políticos, productivos y económicos en la resolución o neutralización de las amenazas y debilidades de la ciudad. En comparación con el Gráfico N° 1, queda claro que el planeamiento de acción insume poco tiempo y recursos en la recolección y análisis de datos. Se parte del principio de que esa información y conocimiento ya existe en el seno de los participantes/actores del planeamiento. Los detractores del planeamiento estratégico argumentan que ese hecho lo vuelve muy intuitivo y carente de una base científica.

Cuando analizamos las experiencias prácticas realizadas en esas y otras ciudades americanas, podemos identificar una semejanza inequívoca que describimos en los siguientes puntos:

1. El gobierno local decide lanzar un proceso de planeamiento estratégico a fin de movilizar la participación, los recursos y el conocimiento de diversos agentes que viven, trabajan y producen en la ciudad;
2. Se ratifica un acuerdo de sociedad y forma de consorcio entre varios agentes promotores del proceso, resultando el establecimiento de una organización civil, independiente del poder público, sin fines de lucro y con la misión de gerenciar el proceso de elaboración del plan estratégico. Son parte y contribuyen financieramente para ese consorcio el gobierno local, universidades, organizaciones empresariales y comerciales, industrias, organizaciones comunitarias, organizaciones sindicales, etc.
3. Se conforma un consejo administrativo con representantes de los promotores del plan, ratificado en una forma de contrato social; se crea también un consejo de la ciudad donde participan ciudadanos de reconocida idoneidad y personalidad, formadores de opinión y organizaciones con el debido reconocimiento en el seno de la sociedad civil.
4. Se crean una serie de grupos temáticos de trabajo, formados según áreas o sectores de desarrollo.
5. El consorcio contrata a varios especialistas a fin de cubrir áreas específicas de conocimiento; técnicos de las distintas agencias municipales participan de estos grupos y todos los participantes contribuyen dentro de sus áreas de conocimiento/especialidad.
6. Se organizan una serie de eventos, foros de debates, discusiones plenarias, debates públicos, presentaciones, conferencias e incluso entrenamiento técnico sobre temas específicos. Se realizan innumerables consultas a la ciudad. Hay un proceso continuo de movilización de la sociedad civil en la elaboración de una visión de la ciudad y priorización de los problemas y áreas críticas para inversiones.
7. Se producen relatorías preliminares, y se desarrollan modelos de comunicación, maquetas, planos y "press release", que sirven para diseminar los resultados del proceso, las ideas y las estrategias en proceso de elaboración.
8. Se elabora y aprueba un cronograma en plenaria, así como todas las relatorías principales del plan, hasta la aprobación final del plan estratégico. Se diseñan además planes de inversión, que normalmente reciben el apoyo/endorso y financiamiento de los promotores del plan.
9. El plan es aprobado por el consejo de la ciudad y se implementa a través de diversos proyectos, que conjuntamente representan la estrategia de desarrollo formulada a través del proceso de planeamiento estratégico.

En cuanto al método de trabajo, las experiencias en varias ciudades están mostrando que el

Cuadro N° 2: Productos de cada proceso de planeamiento

Plan Director	Plan Estratégico
<p>Plan de ordenamiento espacial y organización del espacio urbano.</p> <p>Determina un uso comprensivo del suelo urbano y señala áreas para intervención pública.</p> <p>Se basa en la hipótesis de que el plan es responsabilidad de la administración pública y la participación es normalmente mínima.</p> <p>Utiliza estudios sectoriales que focalizan sobre el territorio y los medios físicos.</p> <p>Un plan normativo que regula futuras y posibles acciones privadas.</p>	<p>Plan integral con algunos objetivos de uso de suelo.</p> <p>Prioriza proyectos pero no necesariamente los define espacialmente.</p> <p>Se basa en el consenso y participación -en todas las fases- de los diversos actores y agentes sociales, políticos, productivos, económicos y financieros que viven y producen en la ciudad.</p> <p>Utiliza análisis cualitativos y factores críticos.</p> <p>Un plan de compromiso y acuerdos entre actores sociales, políticos, económicos y empresariales para acciones inmediatas o de corto plazo.</p>
<p>Un plan que reglamenta la acción.</p>	<p>Un plan de acción</p>

planeamiento estratégico provee herramientas innovadoras en el trato de la problemática urbana. Su popularidad aumenta en esta era de la globalización y de la “ciudad informacional”, en donde se exige cada vez más capacidad gerencial y empresarial por parte de los profesionales involucrados en el planeamiento y gestión de la ciudad. Uno de los grandes problemas conceptuales y filosóficos es el hecho de que el planeamiento estratégico enfoca a la ciudad como una entidad organizativa, tal cual una empresa o corporación. Hay necesidad de profundizar el debate sobre esta cuestión, pero sin perder de vista el análisis criterioso de las experiencias acumuladas con su aplicación práctica.

Resulta difícil criticar el proceso de planeamiento estratégico siendo observador y no participante. Lo que se puede decir es que fuerzas bien articuladas del sector productivo y de capital ven en el planeamiento estratégico una posibilidad concreta de influir en la construcción de la “ciudad ideal”, sin quedar obligado a someterse a la visión predominante que tiene el sector público, representado por el gobierno local. Este gobierno es apenas uno de los participantes del proceso de planeamiento estratégico y apenas uno de sus financiadores. Se puede decir además que el planeamiento estratégico desmonopoliza la práctica del planeamiento urbano, volviéndolo más pluralista, menos tecnocrático y tecnocrático, e inclusive más democrático. El énfasis dado a proyectos que contemplan el desarrollo económico y la recuperación de la productividad urbana muchas veces coloca en un nivel secundario a las inversiones sociales y a las necesidades de la población pobre y carente de inversión pública, lo que genera críticas de los sectores políticos progresistas de la sociedad. Al mismo tiempo, en situaciones donde esa población está articulada en organizaciones de base y movimientos organizados, es posible colocar en la agenda urbana sus prioridades y sus problemas específicos. En este sentido, el planeamiento estratégico y sus planos de acción consiguen dar respuestas mucho más eficaces que las del planeamiento convencional y analítico que sujetó a nuestras ciudades a innumerables zonificaciones y leyes de uso de suelo, cerrando la estratificación socioespacial.