

de los andes
universidad

Impreso en los Talleres Gráficos ULA
Mérida - Venezuela

LA OPCIÓN ESTRATÉGICA DE LA PLANIFICACIÓN



LA OPCIÓN ESTRATÉGICA DE LA PLANIFICACIÓN URBANA EN VENEZUELA

JUAN DE DIOS SALAS CANEVARO

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
CONSEJO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
CONSEJO DE PUBLICACIONES
MÉRIDA - VENEZUELA

Juan de Dios Salas Canevaro

**LA OPCIÓN ESTRATÉGICA
DE LA PLANIFICACIÓN
URBANA EN VENEZUELA**

CP
Universidad de Los Andes
Consejo de Estudios de Postgrado
Consejo de Publicaciones,
Mérida - Venezuela
1992

INDICE

INDICE GENERAL

PROLOGO	7
RESUMEN	9
ABSTRACT	11
INTRODUCCION	13
I. LA PLANIFICACION URBANA NORMATIVA: Entre productos y procesos	17
I.1 Antecedentes.	17
I.2 Los enfoques de la planificación urbana normativa.	21
I.2.1 La orientación al producto.	22
I.2.2 La orientación al proceso.	23
I.3 La necesidad de un enfoque alterno.	24
II. DESARROLLO URBANO Y PLANIFICACION ESTRATEGICA: Fusión de dos conceptos	27
III. EXPLICACIONES Y REALIDADES URBANA	33
III. 1 La realidad única del diagnóstico	33
III. 2 La opción estratégica y la modelación de la realidad	36
III.2.1 La explicación situacional de la ciudad	36
III.2.2 ¿Son todos los problemas urbanos del mismo tipo?	38
III.2.3 La estructuración de los problemas urbanos	41
III.2.4 La explicación situacional urbana y la diversidad tipológica de sus problemas	49
III.2.5 ¿Es posible explicar la forma de la ciudad?	52
IV. EL DISEÑO DE LAS REALIDADES URBANAS	55
IV.1 Diseño de la imagen y forma del desarrollo de la ciudad	55
IV.2 Imagen-objetivo y situación-objetivo del desarrollo urbano	59

IV.3	Los componentes normativos de la planificación estratégica urbana.	61
IV.4	La definición de la forma urbana en el diseño estratégico	69
V.	LA ESTRATEGIA EN EL DESARROLLO URBANO	75
V.1	La tarea del gobierno municipal de hacer viable lo diseñado.	75
V.2	Exploración de escenarios y simulación de trayectorias	79
V.3	La acción táctica en la estrategia de desarrollo urbano	85
V.4	¿Existen opciones estratégicas para la forma urbana?	88
VI.	ACTUANDO SOBRE LA REALIDAD DE LA CIUDAD	91
VI.1	Las decisiones en la planificación de la coyuntura	92
VI.1.1.	Tipología de decisiones en la coyuntura	94
VI.1.2	Modelos satisfactores y optimizantes de decisión	98
VI.2	La gestión de lo planificado	101
VI.2.1	La organización administrativa municipal para la gestión de los planes de desarrollo urbano.....	102
VI.2.2	El control de la ejecución de las operaciones de planificación	105
VI.2.3	La asignación de recursos en la gestión de lo planificado	107
VII.	REFLEXIONES HACIA EL FINAL DEL CAMINO	111
	BIBLIOGRAFIA	117

PROLOGO

El presente libro es producto de un dilatado y permanente interés por encontrar opciones teóricas, capaces de producir cambios en la práctica de la planificación urbana en Venezuela. En él se desarrolla, bajo un enfoque derivado del concepto de estrategia, una opción flexible y adaptable para tal fin. Su presentación queda completamente justificada por la escasez existente en el país, de documentos bibliográficos sobre este campo del conocimiento. En efecto, a pesar de que la opción estratégica de planificación ha sido, recientemente, discutida en las esferas académicas su ámbito de aplicación es reducido. Por un lado, se ha orientado al macro desarrollo socio-económico global del país y, por otro, a las necesidades gerenciales del desarrollo corporativo. Por este motivo, se ha estimado de interés considerar su aplicabilidad en la problemática de la conducción del desarrollo de nuestras ciudades. Aunque, la validez del modelo sólo podrá ser comprobada en su práctica social, existen, sin embargo, claros indicios de su potencial utilidad como herramienta de gobierno en el nivel local. Por esta razón, se exponen aquí los principales lineamientos de su cuerpo teórico y las posibilidades de su inserción en el campo mencionado.

RESUMEN

Desde hace unas décadas la planificación urbana está, formalmente, presente en la práctica de la administración del Estado Venezolano. Sin embargo, en numerosas ocasiones ha evidenciado ineficacia en obtener sus declarados propósitos. En el presente trabajo se discute, analíticamente, el modelo normativo de tal práctica, a la luz de la proposición de un modelo alternativo basado en los postulados de la planificación estratégica. Se desarrolla esta opción en sus cuatro dimensiones constitutivas: la explicación situacional urbana, el diseño de la situación futura, la exploración de las probabilidades de su cambio y la gestión de las acciones a ser ejecutadas, ilustrando su empleo con un ejemplo potencialmente real. Se muestra además cómo el modelo estratégico está orientado a la acción del gobierno municipal mediante la participación democrática de su comunidad. De esta forma, se estructuran problemas, se formulan soluciones y se precisan, estratégicamente, acciones bajo una administración modular por objetivos y dentro de una organización matricial. El trabajo permite establecer que el enfoque estratégico es un instrumento democrático idóneo para la planificación y el gobierno autónomo del futuro de las comunidades urbanas del país.

ABSTRACT

Urban Planning has been formally present in the Venezuelan Public Administration as of several decades. However, on numerous occasions the inefficiency to obtain its objectives has been made clear. In the present work, its normative model is analytically discussed in the light of a proposed alternative model based on the postulates of Strategic Planning. This option is developed in four dimensions: the urban situation explanation, the design of the future situation, the explanation of the probability of change and the management of actions to be carried out. These are illustrated with a potentially real example. It is demonstrated how the strategic model is oriented towards municipal government action by way of democratic participation in the community. In this way problems are structured, solutions are formulated and strategic actions are set forth under a modular form of administration by objectives and within a matrix type of organization. This work establishes that the strategic focus is an appropriate democratic instrument for planning and for autonomous government of urban Venezuelan communities.

INTRODUCCION

El proceso de urbanización experimentado en este siglo por los países latinoamericanos ha producido una categoría de ciudad sui-generis. Como producto físico-espacial, presenta imágenes similares a las de las ciudades del mundo desarrollado. Sin embargo, es indiscutible que las similitudes de su paisaje no pasan de ser meros reflejos de formas que son distintas en su esencia. Las ciudades venezolanas no son ajenas a tal situación, por lo que, también esconden, en una equívoca apariencia, sus verdaderos procesos. De esta misma forma, la tecnología social aplicada a la conducción de su desarrollo ha sido extrapolada desde una realidad diferente. La planificación surge, así, como la herramienta fundamental del gobierno de las ciudades del país y su modelo normativo es la óptica a partir de la cual se le interpreta.

El modelo de planificación urbana normativa vigente presenta claras señales de estar agotado; son innumerables los casos que evidencian su ineficacia, y la preocupación de la sociedad crece al observar un panorama de ingobernabilidad en las ciudades del país. Es natural, entonces, esperar que los intelectuales se encuentren inquietos y dispuestos a recorrer diversos senderos en la búsqueda de opciones. Someter a la voluntad de los hombres el río de los acontecimientos sociales y su destino en la ciudad, es un imperativo humano irrenunciable. Así, este trabajo tiene como propósito fundamental iniciar el recorrido por uno de estos caminos, en él, se reflexiona sobre la aplicabilidad del modelo de planificación estratégica en el campo del desarrollo urbano.

En el discurso desarrollado en los capítulos siguientes, se demuestra la pertinencia y viabilidad, en los actuales momentos, del juicio y cálculo estratégicos para la planificación del desarrollo de las ciudades venezolanas. Su hipótesis central establece la coexistencia nefasta de dos vertientes de la planificación urbana oficial y la necesidad de un modelo alternativo. ¿Significará la aparición del modelo estratégico la solución a los problemas que agobian a nuestras ciudades? Por supuesto, tal pregunta no encontrará respuesta directa en este trabajo, pero, el tratamiento que se hace del tema ofrecerá suficientes elementos de reflexión sobre estos y otros aspectos relativos al cambio urbano.

El desarrollo del trabajo se ha organizado en tres partes mayores. En la primera, se discute, sucintamente, la génesis y las características actuales del modelo normativo de planificación, así como, la coexisten-

cia de sus dos enfoques y la imperiosa necesidad de una opción al agotado modelo. En la segunda parte, se desarrolla extensamente el modelo estratégico. En ella, se discurre sobre la fusión operacional de los conceptos de desarrollo urbano y planificación estratégica, para luego, extenderse alrededor de las particularidades de las cuatro dimensiones componentes de este último. Secuencialmente, se presentan la dimensión explicativa, la normativa, la estratégica y la operacional. La explicación de las realidades urbanas del modelo es contrastada con la de la planificación normativa; en esta forma, son expuestos enfoques, métodos y técnicas alternativos para comprender los intrincados problemas que componen el concepto de "situación urbana". En el diseño de las realidades urbanas se discute sobre los postulados de la imagen-objetivo de la ciudad venezolana, las categorías normativas de la planificación urbana estratégica y se plantea el tema del diseño de la forma de las ciudades, el cual ha estado siempre presente en este campo. Posteriormente, en el tratamiento de la estrategia del desarrollo urbano se manejan las alternativas para construirle viabilidad a lo planificado. Finalmente, en lo relativo a su operación se tiene la oportunidad de precisar las actitudes, formas y procedimientos de hacer, tácticamente, realizables las diversas acciones planificadas. En la parte final del trabajo, se reflexiona alrededor de la vigencia del concepto de planificación y de sus postulados teórico-metodológicos. También se enfatiza sobre la validez de los supuestos del modelo desarrollado y su viabilidad de aplicación.

La orientación teórica de este trabajo documental se transparenta en el tratamiento deductivo de los conceptos, juicios y raciocinios de la temática. A pesar de la inexistencia de evidencias empíricas recopiladas expresamente para este efecto, se hacen referencias a ejemplos imaginarios que, sin embargo, guardan en su interior la potencialidad de ser considerados reales. Las fuentes bibliográficas consultadas en su elaboración hacen patente su inclinación a considerar el tema dentro del área del análisis y formulación de políticas. En este sentido, fue manejada una gran cantidad de bibliografía de su teoría, métodos y técnicas. También, se hace notoria la constante preocupación por relacionar el área temática general con la específica de la conducción del desarrollo urbano. Debido a su carácter introductorio, el resultado alcanza sólo a la definición de sus lineamientos generales. De esta manera, la estructura del modelo estratégico de planificación de ciudades es presentada en un primer nivel de aproximación teórica.

La crítica teórica a la planificación normativa, así como, la postulación del enfoque estratégico de planificación, han sido desarrollados por diversos investigadores dentro y fuera del país. En Venezuela, su aplicación se ha orientado, mayormente, al campo de las estrategias globales de desarrollo económico-social. El trabajo que se presenta aquí es una modesta contribución a la especulación teórica,

divulgación y motivación a su uso dentro del campo del desarrollo urbano. No obstante, significa para el autor la oportunidad de reunir, articuladamente, un conjunto de ideas desarrolladas en los últimos años sobre el tema. Tales ideas emergen de la práctica profesional en la planificación de ciudades y, naturalmente, de la docencia universitaria y la continua investigación que de ella se desprende. Por tal motivo, su sometimiento a la consideración de la esferas académica y profesional, se realiza bajo la expectativa de que reciba la atención necesaria y la crítica indispensable.

I.- LA PLANIFICACION URBANA NORMATIVA : **Entre productos y procesos.**

Históricamente, los seres humanos optan por concentrarse en pequeñas partes del territorio que han convenido en llamar ciudades. Sin distinción de raza, religión, nivel de desarrollo, origen geográfico u otras consideraciones, la vida humana navega en un amplio y turbulento mar urbano, donde se producen mareas de procesos sociales dinámicos y complejos. Es una opinión compartida por la sociedad que, el principal motivo de su tendencia a agruparse en ciudades, es la posibilidad, cierta o aparente, de obtener el enriquecimiento de la vida y la prolongación de los horizontes de su imaginación.

En este optar, el hombre busca, permanentemente, entender los procesos sociales para influir sobre su desarrollo. Tal tarea le demanda una actitud racional cuando se plantea objetivos, presenta opciones y toma decisiones sobre su futuro. Consecuencia de ello, es que en este siglo se haya postulado, formalmente, el concepto de planificación instrumento idóneo para someter a su voluntad el desarrollo de los acontecimientos sociales. Por tal razón, la planificación exhibe, en los actuales momentos, una amplia extensión de aplicabilidad. Se emplea en variadas escalas geográficas y diversos niveles de alcance en: la economía, la conducción de la sociedad, la educación, la seguridad y defensa, el saneamiento, la política, entre otras áreas. Por esto, era de esperar su uso en la conducción del desarrollo urbano. Así pues, los conceptos de ciudad y planificación están, indiscutiblemente, asociados a la búsqueda del mejoramiento de la calidad de la vida humana. Hoy en día, la práctica de la planificación urbana está plenamente difundida y formalizada en las ciudades de todo el mundo y, en Venezuela, existe una estructura institucional para este propósito desde hace unas décadas.

I.1 Antecedentes.

A pesar de que, ya para mil novecientos treinta existía una ordenanza de la ciudad de Caracas sobre arquitectura civil, se considera, sin embargo, que el primer intento formal de planificación urbana en

Venezuela se inicia en el año mil novecientos treintiocho. En ese año, como ha sido ampliamente reseñado en diferentes documentos, la gobernación del Distrito Federal crea la Dirección de Urbanismo y asigna a los urbanistas Prost, Lambert, Rotival y Wegentein la elaboración del plan de Urbanismo de Caracas.¹ Es importante extender en algunos aspectos la discusión sobre este primer intento formal de planificación urbana contemporánea, porque, ha dejado una marcada carga hereditaria en su práctica actual.

El plan de urbanismo de Caracas fue, naturalmente, un producto de la práctica de la planificación urbana por composición de la forma, que el movimiento moderno presentaba en esa época como herramienta fundamental de su concepción funcionalista del desarrollo urbano. Esto, se evidencia en las palabras de presentación del plan, pronunciadas por el Gobernador de aquel entonces:

Dejar la ciudad en su estado actual equivale a abandonarla a su propia decadencia. La intensa circulación automovilística en calles que fueron trazadas para el tráfico de recuas o carretas, constituye un serio inconveniente para las actividades de la comunidad. La pérdida de tiempo que sufre la población y, en consecuencia la pérdida de dinero, sería por sí solo suficiente para justificar un cambio radical.²

Más adelante afirmaba:

Necesariamente esta clase de estudios, por razones obvias, debieron efectuarse dentro de la mayor discreción y secreto- tal ha sido la costumbre en otros países- a fin de substraerlos de la crítica inconsulta y fraccionada que ellos hubieran provocado indubitablemente, y también para evitar la especulación que hubiera encontrado fácil camino si se hubiera dado a la opinión pública los aspectos fundamentales del proyecto.³

De estas palabras, se desprende una concepción positivista, basada en los valores de progreso y orden que buscaba en los criterios técnicos de composición espacial, la respuesta al problema del desarrollo de la ciudad. Tales valores se traducirían en una información genética determinante para la concepción actual del desarrollo urbano venezolano.

¹ Una amplia discusión sobre este plan, así como, de otros tantos intentos tempranos de planificación urbana en el país, puede encontrarse en Luis Lander y María Josefina de Rangel, *La planificación en Venezuela*, pp. 11-29.

² Ver Revista Municipal del Distrito Federal, N° 1. Nov. 1939, p. 14.

³ Ibidem. p. 14.

La orientación "espacialista" de los estudios analíticos del plan y de sus propuestas sobre el desarrollo de la ciudad, así como, su dominante carácter reglamentario, se hacen transparentes en los propios objetivos de su elaboración:

Por lo que respecta al adecuado arreglo de la ciudad, las soluciones estudiadas serán objeto de croquis, perspectivas, etc. Levantamientos topográficos permitirán verificar los nuevos alineamientos admitidos.

..Se estudiarán proyectos de reglamento de vialidad, garabitos y zonas. Las estimaciones financieras comprobarán la importancia de los gastos relativos a las diversas soluciones.

..Durante la segunda fase se procederá a la elaboración de un plano director de la parte urbana de la ciudad de un plano de sus alrededores y de todos los planos requeridos para los alineamientos de calles..

..Se practicarán estudios especiales a fin de reglamentar las construcciones, vías de comunicación, zonas de protección de los monumentos y parques públicos, zonas industriales, zonas insalubres y, en general, todos los estudios de carácter técnico que efectúe la Dirección de Urbanismo en la ciudad y sus alrededores.⁴

Los párrafos anteriores se convierten en un indicio, confirmado luego en el análisis del contenido del plan, de que la primera experiencia formal de planificación urbana (urbanismo) en Venezuela, fue concebida como un proyecto de diseño de la forma de la ciudad. En efecto, el plan establecía una definición formal completa del espacio urbano a ordenar, siguiendo ciertas reglas de organización. Por supuesto, tales reglas significaban trazados geométricos altamente controlados, cuya inspiración provenía, por una parte, de la tradición de la Escuela de Bellas Artes y por la otra, de la elaboración doctrinaria del urbanismo del movimiento moderno. Esta práctica de planificación urbana por composición, postulaba a la calidad formal del espacio urbano, factor primordial del equilibrio social de la población. De este modo, se pensaba en un espacio urbano tratado con talento y justas proporciones de forma, influyendo positivamente en la vida social de los habitantes de la ciudad.

En el año mil novecientos cuarentiseis fue creada la Comisión Nacional de Urbanismo, cuyo trabajo representaría el primer esfuerzo organizado de instituir la práctica de la planificación urbana a nivel nacional. Durante los casi doce años de su existencia, la comisión elaboró los primeros planes reguladores de las principales ciudades del país. Así, fueron realizados los planes reguladores de Puerto La Cruz, Caracas, Maracaibo, Barquisimeto, Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Valencia y Maracay entre otros. Con ellos se instaura, definitivamente,

⁴ Ibidem, pp. 5-6.

la planificación urbana normativa basada en la doctrina funcionalista del movimiento moderno.

Bajo la visión mecanicista de esta doctrina, la ciudad es vista en la forma de un manto de retazos monofuncionales de territorio, débilmente calificados alrededor de un área central administrativo-comercial. Tal visión, significa la expresión espacial del paradigma funcionalista de la vida urbana. En tal sentido, la relación de lo que se considera sus actividades fundamentales: habitar, recrearse, circular y trabajar, establece una estructura conceptual de interpretación de los sistemas urbanos. Era de esperar, que la doctrina funcionalista se entronizara, profundamente, en la práctica de la planificación urbana venezolana (al punto de fusionarse con ella), por facilitar la comprensión y actuación sobre los complejos fenómenos urbanos. Esta actitud reduccionista permite la reglamentación expedita de los usos del suelo y ofrece las ventajas propias de su especialización administrativa.

Dentro de esta óptica fueron elaborados los planes reguladores mencionados. Sin embargo, su aprobación y puesta en marcha recayó en los respectivos Concejos Municipales, los cuales poseían ya, tales atribuciones constitucionales. Es a partir de este momento, cuando a nuestro juicio, se produce una división de enfoques en la planificación urbana normativa del país, aún vigente. Para comprender los orígenes de este fenómeno, se presentan los resultados de la ejecución de estos planes, según la evaluación hecha por la Comisión para el Desarrollo Urbano y Vivienda en 1964. Algunas consideraciones hechas en aquel entonces, sobre este respecto se resumen, claramente, en los siguientes párrafos:

En teoría, tales Planos Reguladores debían servir de base para la elaboración de Ordenanzas y Zonificación de obligatorio cumplimiento para el sector privado, así como también de guía para los programas del sector público en las ciudades mencionadas. Sin embargo, tales planes no fueron cumplidos ni por los Municipios encargados de elaborar y aplicar las respectivas Ordenanzas de Zonificación, ni por los organismos públicos encargados de programar sus obras de acuerdo a los lineamientos del plan. A título de ejemplo se recuerda la protesta que en su sesión del 25 de noviembre de 1955 aprobó dirigir la Comisión Nacional de Urbanismo al Concejo Municipal del Distrito Sucre, debido a las modificaciones que éste introdujo al plano y Ordenanzas de Zonificación, no sólo pasando por alto cualquier consulta previa, sino inclusive aplicando dichas modificaciones sin siquiera notificarlas a posteriori a la Comisión Nacional de urbanismo.⁵

Más allá del conflicto de competencias institucionales que se creó, las experiencias de los planes reguladores significan el inicio de la coexistencia de enfoques distintos de la planificación urbana normativa en el país. Por una parte, la Comisión Nacional de Urbanismo, luego el Ministerio de Obras públicas y, posteriormente, el Ministerio de desarrollo urbano, protagonizan la conducción oficial de un enfoque de planificación orientado a la elaboración de planes urbanos. Por otra, los Concejos Municipales ejerciendo, en mayor o menor medida, sus funciones de gobierno en esta materia, fungen como los auspiciadores de un enfoque orientado a conducir el proceso de gestión del desarrollo urbano. Tal hecho, configura una extraña y perjudicial situación que entorpece el alcance de los propósitos de la práctica de la planificación urbana en Venezuela.

1.2 Los enfoques de la planificación urbana normativa.

En el recuento hecho de sus inicios, se establece la gestación de la planificación urbana actual, a partir de la unión de la disciplina del diseño urbano y la doctrina urbanística del movimiento moderno. Sin embargo, ella alcanza una identidad propia mediante el desarrollo de su carácter esencialmente, normativo. Este rasgo distintivo, marca de modo determinante, su rol, aspiraciones y limitaciones de existencia. A partir de él, la planificación urbana en Venezuela es concebida como una metodología para definir el curso del proceso de desarrollo de las ciudades del país, sobre la base de la construcción de un edificio de normas a cumplir. La norma se convierte así en un objetivo a alcanzar, porque, su cumplimiento garantiza el destierro de la incertidumbre sobre el futuro urbano. Su rol de conducción del desarrollo de la ciudad se agota, pues, en el plano del diseño del "debe ser".

En la fundación de su estructura interna, el procedimiento normativo de planificación urbana establece que el Estado (sujeto de planificación) posee el poder absoluto de controlar el proceso de desarrollo de la ciudad (objeto de planificación). Define sus funciones, en términos del enunciado de objetivos precisos a lograr en un lapso de tiempo determinado, mediante la propuesta de una trayectoria rígida a seguir, cuyo recorrido se asegura con la racionalidad de la norma. El plan de desarrollo urbano es la categoría fundamental de planificación y su expresión formal corresponde a un documento escrito con los anexos gráficos necesarios (informes, reglamentaciones, ordenanzas, planos etc.) elaborados con una periodicidad establecida.

La planificación urbana normativa encuentra, sin embargo, en la contradicción aún no resuelta, entre las competencias de los organismos de la administración pública central y municipal, la fuente principal de

⁵ Comisión para el Desarrollo Urbano y Vivienda, *Informe y Anexos*. Caracas, 1964.

su frustración. La coexistencia de un enfoque orientado a elaborar planes y de otro dirigido a la gestión cotidiana del desarrollo de la ciudad, ha significado el divorcio de la práctica de la planificación de nuestras ciudades. Grandes sumas de recursos económicos han sido invertidos en la elaboración de planes urbanos, sin mayor trascendencia en el desarrollo de la ciudades para las cuales fueron propuestos. Paradójicamente, estas comunidades urbanas reclaman las herramientas de planificación y gobierno necesarias para conducir sus procesos de desarrollo. Con el objeto de descubrir las características de tal irracionalidad, a continuación se ve en mayor detalle las particularidades de cada enfoque.

I.2.1 La orientación al producto.

La elaboración de planes urbanos, llamémoslos: planes de ordenación urbanística, planes de desarrollo urbano local, esquemas de ordenamiento sumario o planes especiales, es el principal instrumento utilizado en la práctica de la planificación urbana normativa tradicional. Los organismos involucrados en esta elaboración pertenecen tanto a la administración pública central, como al gobierno municipal. Sin embargo, los términos de referencia de los contenidos, formas y procedimientos de estos planes, han sido establecidos, históricamente, por la administración centralizada. Asimismo, es cierto que la mayoría de los gobiernos municipales del país carecen de estos instrumentos y de la capacidad técnica para elaborarlos.

Los planes urbanos son, formalmente, instrumentos operativos de variado alcance y detalle, diseñados para la acción sobre el desarrollo de la ciudad. Estos instrumentos se convierten en articuladores racionales e integrales de ideas alrededor de: la comprensión de la realidad urbana, las potencialidades y restricciones de su proceso de cambio y, por supuesto, del diseño de su situación futura. En ellos, se formulan políticas garantes del cauce de los sucesos planificados, se especifican las características de la ejecución de las actuaciones urbanísticas del sector público y se reglamentan las del sector privado. Todo esto, bajo la presunción de la existencia de un tejido de objetivos colectivos de la comunidad urbana, adheridos por el concepto del interés público.

Son concebidos y elaborados como proyectos definitivos, ante el supuesto de certidumbre del conocimiento de la realidad y del logro de los objetivos planteados para modificarla. En efecto, la imagen de la situación urbana existente y de la situación-objetivo propuesta, es de gran firmeza y estabilidad. Tal condición garantiza a quien planifica, la remoción de dudas sobre los resultados previstos bajo una visión

determinística y estática, de un futuro urbano extrapolado a partir del deseo de su existencia. Tal postulado de certidumbre implica una condición de invariabilidad en el horizonte de planificación, en los objetivos propuestos y en la asignación de medios para alcanzarlos. Por este motivo, dichos planes pueden ser asociados, por similitud, con proyectos de ingeniería de gran envergadura.

Las proposiciones que contienen los planes pueden adoptar diversos lapsos de tiempo para su ejecución; a pesar de esto, su inclinación por los horizontes de largo plazo- 15 a 25 años- es evidente. Este hecho obliga al sujeto planificador a una aventurada programación de acciones cuya pertinencia decrece en relación inversamente proporcional al tiempo transcurrido desde su formulación. Adicionalmente, la planificación urbana normativa orientada al producto, supone la existencia de la capacidad del Estado en el completo control sobre los resultados producidos por las acciones de planificación. Tal supuesto brinda la seguridad suficiente para proceder a su instrumentación y ejecución.

Finalmente, cabe señalar que los planes urbanos mantienen su hereditaria orientación hacia las variables físico-espaciales del desarrollo de la ciudad. Así pues, estos instrumentos pretenden conducir la dirección y velocidad del cambio urbano, a partir del diseño de actuaciones urbanísticas físico-espaciales. A pesar del reconocimiento de una relación de causalidad entre los factores socio-económicos y las características espaciales del desarrollo de la ciudad, es evidente un perímetro normativo de acción incapaz de trascender las fronteras de los hechos físicos. De este modo, es posible afirmar que el proceso de explicación, proyección, diseño y operación sobre el desarrollo de las ciudades del país, sigue planteado en los términos de un atavismo compositivo de su forma.

I.2.2 La orientación al proceso.

Al abandonar el dominio abstracto de los planes cobran vida procesos dinámicos en la ejecución de las acciones planificadas. De ahí que, la práctica propia de la gestión del desarrollo de la ciudad, obligue a los organismos de planificación y gobierno municipal a tomar una actitud diferente respecto a su conducción. En este sentido, la planificación de su desarrollo es vista desde la óptica de un proceso conducente a la toma de decisiones en la coyuntura. A pesar de ello, la norma está aun presente gobernando su práctica y dejando un reducido margen de movimiento estratégico a las acciones de planificación. En este enfoque, aparece una dosis de improvisación creativa bajo el dominio direccional, rígidamente establecido por la norma.

En efecto, tanto en los casos en que se dispone de un plan de desarrollo urbano, como en los que no, las acciones de planificación son, finalmente, traducidas en rígidas ordenanzas. Ellas, se traducen en procedimientos estandarizados de toma de decisiones, estranguladores de la espontaneidad y el cálculo inmediatista en la gestión municipal. Quien planifica y gobierna la ciudad se encuentra, de este modo, actuando contradictoriamente. Reconoce a la planificación del desarrollo urbano como proceso de formulación de políticas, destinado a la resolución de los conflictos de intereses entre los diversos actores sociales de la comunidad, pero, se aferra al diseño de un futuro situacional deseado.

Los organismos de gobierno municipal conscientes de tal contradicción, se resisten a condicionar sus actuaciones a los instrumentos formales de la planificación urbana normativa. Sin embargo, tal actitud es irracional, porque los deja carentes de la luz necesaria para orientarse en la dirección de desarrollo buscada. De esta forma, se hacen posibles diversas aproximaciones en la práctica de su conducción. En una primera opción, dicha práctica puede estar signada, solamente, por un cálculo intuitivo y asistemático de actuación en la coyuntura, es decir inmediatista. En un segundo caso, pueden existir respuestas intuitivas, enlaces de acciones coyunturales con objetivos de mayor alcance en el tiempo. Finalmente, las acciones de la gestión del desarrollo de la ciudad son sujetas a sistematización, tanto técnica, como políticamente. En la medida, en que la práctica de la gestión del desarrollo urbano se acerca a esta última opción, se sientan las bases para crear una herramienta de planificación urbana apropiada, a la conducción del desarrollo de las ciudades del país.

1.3 La necesidad de un enfoque alternativo.

El agotamiento del modelo de la planificación urbana normativa, casi desde del propio inicio de su aplicación, luce evidente. Las causas de este hecho no deben ser buscadas en su falta de utilización o instrumentación errada sino, en su equívoca interpretación de los postulados teórico-metodológicos del propio concepto de planificación. En las últimas décadas el país ha observado el aceleramiento y descontrol de su proceso de urbanización, ante la mirada sorprendida y vacilante de la estructura de gobierno. Los enfoques, métodos, instrumentos y estilos de esta práctica son inadecuados para enfrentar la conducción del desarrollo urbano. Es necesario, pues, reflexionar sobre la necesidad de un enfoque alternativo del concepto de planificación urbana, capaz de convertirse en un instrumento eficaz para el gobierno local de sus comunidades. Para tal efecto, éste, deberá estar construido sobre la base de postulados como los siguientes:

- Será, en esencia, un instrumento para la conducción direccionada del proceso de desarrollo de las ciudades del país. El concepto de desarrollo urbano, al que estará referido, trasciende el plano del mero crecimiento físico-espacial o económico del sistema, para introducirse en la creación de las condiciones que faciliten la transformación del mismo.
- Responderá con libertad metodológica a las exigencias propias de cada proceso particular de desarrollo urbano; es decir, su estructura básica debe poseer la capacidad de apertura a variados subprocesos, modalidades y estilos en el modelaje y actuación sobre la realidad de cada ciudad venezolana.
- Las acciones inherentes a la dinámica del desarrollo urbano son formuladas e instrumentadas dentro de estructuras fragmentales y multinucleadas de los diversos grupos y organizaciones de sus comunidades. Por lo tanto, el enfoque alternativo de planificación postulado, estará sujeto a un complejo sistema de articulación formal e informal del poder en las ciudades.
- Su amplitud conceptual le permitirá autodefinirse como una tecnología de acción social, utilizable por cualquier agente del desarrollo de la ciudad y no, únicamente, por el Estado. Sin embargo, corresponde a este último, a través de los gobiernos municipales, acumular el poder indispensable para dirigir la trayectoria del cambio urbano, dentro de una atmósfera conflictiva de los intereses de tales agentes. El enfoque supone la necesidad de una racionalidad central que haga globalmente coherente, la conducción del sistema urbano hacia los objetivos establecidos, democráticamente, por las comunidades urbanas del país.
- Su estructura básica estará diseñada para la acción sobre una realidad urbana que reclama ser transformada. Así, no basta conocer esta realidad, diseñar su futuro y examinar sus posibilidades de suceso sino, establecer un instrumento útil para la práctica cotidiana de la toma de decisiones sobre su desarrollo. El enfoque debe permitir, entonces, la reacción veloz y eficaz ante la sorpresa causada por hechos imprevistos.
- Será necesaria la prealimentación continua y constante en la explicación de la realidad urbana. Prever las circunstancias y los hechos del mañana para establecer, anticipadamente, lo que se debe hacer hoy, permite la mediación entre el futuro y la acción en el presente.
- A causa de la atmósfera de incertidumbre inherente al proceso de cambio urbano, existirá la constante posibilidad de error las

acciones planificadas; por lo que, es indispensable desarrollar una capacidad de aprendizaje de los errores cometidos. La retroalimentación significará la mediación entre los hechos del pasado de la realidad urbana y la precisión de su futuro.

Estos, son los principales postulados del enfoque de planificación urbana estratégica, desarrollado a lo largo de los siguientes capítulos.

II. DESARROLLO URBANO Y PLANIFICACION ESTRATEGICA : Fusión operacional de dos conceptos

Nuestras ciudades parecen ser arrastradas, irremediabilmente, hacia un futuro incierto por un orden de acontecimientos que sus comunidades no son capaces de explicar ni dirigir. Para superar esta percepción fatalista, es necesario producir herramientas de planificación y gobierno capaces de someter a la voluntad humana el futuro de sus territorios urbanos. Los gobiernos municipales están frente a una gran responsabilidad. Deben construir un modelo global y coherente de dirección del desarrollo de sus ciudades, a partir de un conjunto inarticulado e incremental de acciones particulares de los miembros de sus comunidades. La opción estratégica de planificación urbana aquí propuesta, es fundamentalmente, un instrumento de gobierno municipal para la gestión del cambio de la ciudad. Ella significa: la voluntad de reflexionar para conocer y actuar posteriormente, de reaccionar veloz y planificadamente ante situaciones impredecibles y de prever la posibilidad de situaciones futuras para diseñar las acciones en el presente.

El desarrollo de la ciudad puede ser visto como caras diferentes de una misma moneda: como producto material y como proceso que conduce a ese mismo producto. En el modelo estratégico, el desarrollo urbano es conceptualmente un *proceso de cambio* dirigido hacia la *búsqueda de igualdad de oportunidades* políticas, económicas y sociales para los diversos componentes de la comunidad urbana. Expresado de esta manera, el concepto es de gran amplitud y trasciende nociones tales como: riqueza, evolución, progreso, crecimiento e industrialización entre otras, las cuales no han significado más que visiones parciales del cambio urbano en la práctica de la planificación de ciudades.

Bajo este enfoque estructural y totalizante, el desarrollo urbano no puede ser concebido, exclusivamente, en términos de tasas de inversión, financiamiento externo, capacidades exportadoras, niveles de empleo, prioridades en la asignación de recursos, etcétera. Sin duda, el

crecimiento de la producción material es de gran importancia para el desarrollo de las comunidades urbanas venezolanas, especialmente en esta coyuntura pero, también lo es, el proceso por el cual se aumenta la capacidad de transformación de su orden social. El desarrollo urbano debe ser, pues, evaluado con indicadores económicos, sociales y políticos que expresen la magnitud y dirección del cambio buscado. La planificación estratégica de ciudades es concebida y estructurada a partir de la definición de desarrollo señalada.

Las comunidades urbanas del país se componen de múltiples elementos interactuantes: ciudadanos, grupos informales de interés, grupos políticos organizados, asociaciones de vecinos, organizaciones gremiales y laborales, unidades geográficas y subdivisiones políticas de su territorio, etc. Las interrelaciones entre estos elementos, a los cuales llamaremos actores sociales urbanos, originan una serie de concepciones, estructuras, e instituciones diseñadas para enfrentar los problemas de la ciudad. Estas, son por naturaleza estables y sus actuaciones se orientan al equilibrio y la reproducción de la situación urbana. Tales condiciones hacen poco probable la promoción de cambios sustanciales en la ciudad. Este hecho, pone a los organismos de planificación y de gobierno municipal ante el desafío de revertir esta tendencia y convertirse en los agentes del cambio urbano planificado. En este sentido, el proceso de planificación estratégica urbana se define como un modelo teórico, construido a partir de la práctica social para dirigir la acción de gobierno en el proceso de desarrollo urbano.

En este concepto operacional se reconoce, tácitamente, la relevancia del poder y sus estructuras en la explicación del rumbo, eficacia y naturaleza del manejo de los recursos económicos y técnicos del desarrollo de la ciudad. ¿Quiénes están interesados en el cambio y con qué objetivo? ¿Quiénes se benefician y quiénes se perjudican? y ¿porqué? Las respuestas a tales interrogantes nos permite identificar a: los agentes del cambio, las fuerzas iniciales orientadas hacia éste, las fuerzas emergentes de apoyo al proceso de cambio, las fuerzas de resistencia encausadas en dirección opuesta y las interferencias que sin oponerse específicamente, son capaces de obstaculizarlo. De este modo, el enfoque estratégico debe ser visto, pues, a través del encadenamiento de situaciones en el tiempo, cuya gestación es producto de las interrelaciones de poder entre los actores sociales urbanos que fungen, ocasionalmente, como agentes del cambio.

Por otro lado, este enfoque reconoce que una significativa porción de los factores del cambio urbano, se encuentran en otros espacios y planos situacionales. Las asignaciones presupuestarias y las macropolíticas económicas, por ejemplo, son formuladas a nivel nacional y determinan las reglas del juego económico en las ciudades de todo el país. Tales planos situacionales conforman el escenario, donde

los actores sociales presentan su percepción individual de los problemas de la ciudad y sus soluciones. En la misma forma, la opción estratégica reconoce lo inútil, absurdo y frustrante de realizar esfuerzos para enfrentar problemas que se gestan y desarrollan en otros espacios situacionales (microregional, regional o nacional). Así, nuestro enfoque refiere el enfrentamiento de los problemas del desarrollo de la ciudad, a las capacidades de acción de estos actores dentro de su propio espacio situacional. Esta actitud permite reconocer y comprender la naturaleza de los problemas de la ciudad y las limitaciones de sus actores sociales para enfrentarlos.

Otro aspecto relevante, imprescindible de señalar, es la consideración de los resultados físico-espaciales en el proceso de cambio estratégicamente planificado de la ciudad. Las formas de nuestras ciudades son productos acumulados de decisiones a lo largo de sus procesos históricos particulares. No pueden ser explicadas ni formuladas, mecánica y únicamente, como resultado de las relaciones de producción entre sus actores sociales pero, tampoco, su examen y diseño deben estar referidos a modelos formales abstraídos de todo contexto concreto. La forma de ocupación del territorio urbano es producto de la voluntad y valores de sus comunidades, aunque, es necesario reconocerlo, no siempre estas relaciones son transparentes. Dentro del enfoque estratégico, las decisiones físico-espaciales en la ciudad, pese a estar supeditadas al logro de las imágenes-objetivo del cambio social, económico y político, tienen un especial interés. Por este motivo, la forma urbana es el lógico resultado de la articulación del recorrido estratégico hacia el cambio y la satisfacción de requerimientos mínimos de calidad ambiental. Esto representa la garantía de una calidad satisfactoria del entorno, soporte indispensable para cualquier proceso de desarrollo.

La identidad estructural del modelo de planificación estratégica urbana a desarrollar, signa y está, asimismo, marcada por la filosofía, los propósitos y gobernabilidad de los sistemas urbanos de las ciudades del país. En sus cimientos conceptuales se encuentran los siguientes postulados:

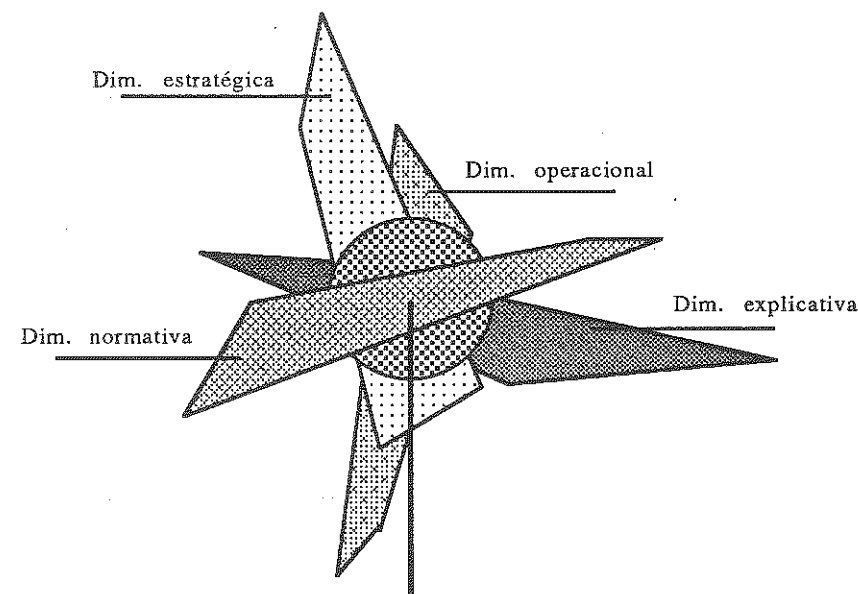
- Planifica, formalmente, quien gobierna (sujeto de planificación) más, el proceso de desarrollo de la ciudad (objeto de planificación) contiene una diversidad de actores sociales que también planifican sus acciones en su interior. Por lo tanto, la capacidad de gobierno sólo puede ser garantizada en la propia dinámica de la ejecución de las acciones planificadas.
- El sujeto y el objeto de planificación urbana están fraguados, solidariamente, en el proceso de conocer y actuar sobre el desarrollo de la ciudad. En efecto, el gobierno municipal es parte

involucrada en el desarrollo urbano, por lo que, le es imposible asumir una posición neutra y objetiva sobre éste.

- No existe una única explicación de la realidad urbana. Los diversos actores sociales poseen ópticas diferentes de acuerdo a su particular inserción en el proceso de desarrollo de la ciudad.
- La complejidad de la dinámica del sistema social urbano hace imposible reducir la comprensión de su funcionamiento a leyes de comportamiento. Es evidente, que el reconocimiento de las capacidades de acción de muchos actores urbanos, sugiere la necesidad de simulaciones exploratorias y juicios estratégicos en la conducción del desarrollo de la ciudad.
- Las decisiones a tomar y ejecutar por el gobierno municipal en materia de desarrollo urbano, siempre se producirán dentro de una atmósfera de incertidumbre alrededor de su posibilidad de suceso real. La escasez de recursos, en especial los de poder, exige de quien gobierna y planifica, un especial interés en hacer viable lo propuesto. Esto se logra en la conducción diaria del proceso de desarrollo urbano.⁶

Como todo modelo teórico unitario, éste, está compuesto por partes interrelacionadas, cuyos lazos de dependencia, implican y definen las características de su estructura existencial. Así pues, ninguna de sus partes constitutivas puede existir ni, por tanto, ser explicada en forma aislada del resto de la totalidad. Aquí también, es válido el axioma de que el todo es más que la suma de sus partes. El modelo comprende cuatro dimensiones básicas: la explicativa, la normativa, la estratégica y la operacional (ver gráfico No. 1).

⁶ Para un extenso tratamiento del tema de los postulados básicos de la planificación estratégica, así como de sus diferencias con los de la planificación normativa y tradicional, es recomendable revisar los trabajos elaborados por el Área Teoría y Método de la Planificación del Centro de Estudios para el Desarrollo (CENDES).



Proceso de planificación estratégica del desarrollo urbano

Gráfico No. 1: Coexistencia de las 4 dimensiones del proceso de planificación estratégica en el desarrollo de las ciudades venezolanas.

A pesar de suceder en diferentes estadios de tiempo, estas dimensiones se encadenan en forma continua sin comienzo ni fin y en una secuencia que es impredecible. Ellas, se producen de acuerdo a su significación y ubicación relativa en la temporalidad del proceso, bajo dos condiciones diferentes: esencial o accesoria. Así, se considera al proceso situado en una dimensión en particular (esencial) cuando ésta es, transitoriamente, dominante y contiene a las restantes en calidad de insumos de su producción. De esta manera, en un determinado momento, es posible entender como esencial para el proceso, la construcción de modelos de la realidad urbana (dimensión explicativa). Sin embargo, esta dimensión incluye una carga hereditaria de decisiones y acciones ya tomadas (dimensión operacional) y, supone además, una inclinación hacia un diseño normativo de actuación (dimensión normativa) que sin duda, es sensible a la percepción sobre su viabilidad (dimensión estratégica).

El proceso de planificación urbana estratégica es, pues, continuo y se estructura sobre la base de ciclos repetitivamente oscilantes. Las cuatro dimensiones se encuentran siempre presentes conformando

circuitos cerrados que sólo varían, posicionalmente, en su condición de dominio. Por esta razón, el proceso puede ser iniciado desde cualquiera de las dimensiones y su desarrollo tomará un rumbo variable, en función de las circunstancias particulares del desarrollo de cada ciudad. Como se verá, esta posición es francamente contraria a la de la planificación normativa tradicional que establece un proceso lineal con algunos circuitos de realimentación, cuyo inicio es, invariablemente, la fase analítico-explicativa. La posición de este trabajo sobre las características del proceso permite una articulación dinámica de simulación de la realidad, más próxima a su condición integral y crea una herramienta metodológica de mayor utilidad para enfrentar los retos de su cambio. Es, en definitiva, un proceso en el cual se construye un sistema decisional y de gestión oportuno y eficaz.

III. EXPLICACIONES Y REALIDADES URBANAS.

Los diversos modelos de planificación de ciudades utilizados en Venezuela reconocen un papel protagónico al análisis de los fenómenos urbanos y el descubrimiento de sus leyes de funcionamiento. Es usual, el especial interés por la descripción y examen de los hechos producidos en la ciudad, a partir de sus precedentes y en función de la proyección de sus tendencias futuras. En definitiva, se trata de la construcción objetiva y rigurosa de modelos de la realidad urbana para justificar las acciones que se ejecuten sobre su desarrollo. Tales modelos pueden estar genéticamente estructurados en varias formas: como explicaciones de los hechos urbanos, basadas en consideraciones empíricas justificatorias (inducción); como producto de teorías de las cuales estas explicaciones se derivan (deducción) o, como una combinación "apropiada" de datos y proposiciones teóricas. Desde cualquiera de estas ópticas, la realidad es positiva y funcional, en tanto que, nos apreciamos en su interior pero, consideramos que ella no está en nosotros.

III. 1 La realidad única del diagnóstico urbano.

Esta actitud, plenamente difundida en la práctica de la planificación urbana tradicional en nuestro país, ha permitido la entronización del concepto de diagnóstico como herramienta fundamental para explicar la urbe. Tal concepto permite precisar la realidad presente, en base al análisis de los signos aparentes de su existencia y causalidad, tal como se presentaría, analógicamente, en la relación entre médico y paciente. Veamos la pertinencia de este concepto en el proceso mediante un ejemplo. Un sector cualquiera de la ciudad "Beta Centauri" (ciudad hipotética, mencionada de aquí en adelante continuamente como ejemplo en este trabajo), presenta dificultades por el congestionamiento vehicular en horas puntas. El analista determina como causa de éste, la excesiva densidad comercial y la incapacidad de la infraestructura vial para soportar las magnitudes del flujo de tránsito.

El diagnóstico, entonces, define un estado inadecuado de la situación bajo la denominación de problema. En contraposición, es posible imaginar, también, la comodidad y seguridad experimentada por un grupo de niños, al salir de la escuela a estas horas, a causa del tránsito lento de los vehículos. Asimismo, no es descartable pensar en la complacencia de los buhoneros del sector, al disponer de mayores oportunidades para ofrecer sus mercancías a los automovilistas, por la misma causa. Por otro lado, para quienes no tienen relación espacial con el área, este aparente problema es de escaso o ningún valor.

En verdad, el diagnóstico supone el consenso del colectivo urbano en la definición y explicación de los problemas. Tal hecho, en la mayoría de casos, es imposible de lograr. Lo que es un problema para algunos es una ventaja comparativa para otros o, simplemente, un hecho irrelevante para los demás como en el ejemplo propuesto. En ese caso, es evidente, la existencia de *diferentes diagnósticos* desde las perspectivas particulares de cada grupo involucrado. Este concepto supone además, que el conocimiento de la realidad presente es suficiente para definir objetivos y actuaciones hacia un futuro deseado de la ciudad. Tal rígida concepción del tiempo disponible (etapa informativa) para conocer y explicar la realidad, lo hace inoperante ante los constantes cambios de la situación durante el lapso de planificación. En conclusión, las propiedades de neutralidad, objetividad y rigurosidad que reviste el concepto de diagnóstico, son, sin duda, incompatibles con una realidad de explicaciones autorreferenciales, divergentes, policéntricas y conflictivas, propias de los problemas sociales.

Se podría argumentar que existen hechos reales que tienen un cambio lento en el tiempo, al punto que su variación sea despreciable dentro del lapso de planificación. Un ejemplo ilustrativo es el relacionado con las características ambientales del territorio urbano. Admitiremos hipotéticamente por un momento, que las características geomorfológicas de un sector de la misma ciudad son constantes durante este lapso. Efectivamente, el sector en mención, cuenta con un relieve cuya pendiente promedio es superior al 30%, una formación geológica relativamente joven y muestra una conducta de gran estabilidad. Ciertamente, estas características no variarán en forma sustantiva, por causas naturales, en los próximos 20 años. Más, la propiedad de la tierra del sector, la intervención del hombre en su uso y los de los alrededores, sí son potencialmente variables en este lapso de tiempo. Por lo tanto, el sector puede ser escenario de problemas urbanos no previsibles en el presente. Es decir, la producción de hechos que se suscitan alrededor de este sector es dinámica y por lo tanto, la situación debe ser continuamente analizada y explicada.

Adicionalmente, el concepto de diagnóstico debe recurrir, ante la variedad de los aspectos relacionados con el desarrollo urbano, a las

áreas del conocimiento que han desarrollado proposiciones teóricas particulares sobre la ciudad y su dinámica de cambio. De esta manera, se utilizan ciencias sociales, tales como, la sociología, economía, politología, historia, demografía etc., y otras como la geografía, la ingeniería y la arquitectura. Desde luego, bajo esta circunstancia la explicación de los fenómenos urbanos está signada por la compartimentación estanca de la realidad, propia de los supuestos teóricos de cada ciencia. Sin embargo, el conocimiento de la realidad con fines de actuación, requiere de su explicación integral. Es decir, ni parcelada por área del saber ni sectorizada organizacionalmente.

Es fácil comprobar como los informes de los diferentes planes urbanos elaborados en el país, se encuentran atiborrados de explicaciones parceladas sobre: las características ambientales de la ciudad; los rasgos resaltantes de su economía particularidades de la población; la forma de ocupación del territorio y especificaciones sobre sus diversos sistemas de movimiento (transporte, redes de infraestructura) etc.. Todo este gran esfuerzo, que por lo demás, consume una importante cantidad de recursos, es ineficazmente utilizado. La sensación de frustración que significa contar con innumerables piezas de información, sin tener la capacidad de ensamblarlas dentro de un cuerpo teórico integral, es frecuente en los organismos de planificación. Esto, ha contribuido a disminuir el nivel de credibilidad en su práctica. Incluso, podemos afirmar que nuestros planificadores poseen más problemas por el exceso de información innecesaria y distractiva de que disponen, que por falta de información relevante.⁷

En definitiva, concluiremos que las limitaciones estructurales del concepto de diagnóstico urbano se expresan en: el parcelamiento del conocimiento de la realidad, la pretensión de una única explicación neutral, objetiva y rigurosa para los hechos y la falta de reconocimiento de que al explicar un problema social, inevitablemente, se autodirige hacia una solución en particular. También, es una gran limitación de este concepto, sostener que los organismos y actores sociales involucrados en el desarrollo de la ciudad son de conducta predecible. En efecto, ellos no se comportan de acuerdo a leyes determinables descubiertas por las teorías de las ciencias sociales. Estas, son sin duda, las principales debilidades que el diagnóstico ofrece como herramienta explicativa de la realidad urbana.

⁷ Los estudios inherentes a la fase analítica de la planificación urbana normativa venezolana son ampliamente reseñados en Charles Boyce, *Elementos de la planificación urbana*, Cap. III al VII.

III.2 La opción estratégica y la modelación de la realidad.

Contrariamente al enfoque conceptual del diagnóstico, la opción estratégica de planificación urbana sostiene que la realidad puede ser presentada en términos de supuestos compartidos por los diversos actores sociales. Ellos, dan así, significado a sus pensamientos y hacen razonables sus acciones sobre la realidad urbana. La mayoría de tales supuestos son implícitos y, sólo, se confirman o modifican en la concreción de sus actuaciones e interacciones. En otras palabras, la construcción de la realidad es *pragmática*,⁸ porque, su modelaje es mensurable con respecto de su habilidad para articular las metas del desarrollo de la ciudad y, porque, propone los medios que garantizan el alcance de tales metas en la incesante búsqueda de nuevos objetivos.

III.2.1 La explicación situacional de la ciudad.

La opción estratégica de planificación de la ciudad venezolana postula un concepto operacional clave en su proceso. Así, la *explicación situacional urbana* se convierte en el instrumento idóneo para construir *modelos de la realidad* de la ciudad, con el *propósito de actuar* sobre ella. Reconoce que el sistema social urbano es complejo y permite su explicación policéntrica. Es decir, desde ópticas diferentes de acuerdo a las aproximaciones teóricas, intuiciones o experiencias de quienes interactúan en él. Estas explicaciones suelen estar dominadas por la particular concepción del mundo de cada actor social urbano, sus intereses, tradiciones culturales y capacidad de poder de actuación. En efecto, la mayor parte de los tópicos relativos al proceso de producción social son controversiales por naturaleza (Churchman, 1971 Feyerabend, 1975 Mason, 1969). Cada actor social involucrado en éste, posee espacios analíticos y perspectivas divergentes de tales tópicos. Esto, los conduce a interpretaciones diferentes, contradictorias y, en casos, conflictivas de la información que expresa la realidad. En este sentido, se reconoce el concepto de *situación* como más pertinente para conocer y operar sobre la realidad. Utilizaremos este concepto tal como lo define Carlos Matus:

Situación es dónde está situado algo ese "algo" es el actor y la acción. Acción y situación conforman un sistema complejo con el actor. La realidad adquiere el carácter de situación en relación al actor y a la acción de éste. Por eso una misma realidad es al mismo tiempo muchas situaciones, dependiendo ello de cómo está situado el actor y cuál es su acción. Para el político que persigue el poder, el ecólogo interesado en combatir la polución

⁸ West Churchman, *The Design of Inquiring Systems*.

y un obispo interesado en combatir la pornografía, una misma realidad los lleva a apreciar situaciones muy diferentes, a seleccionar aspectos muy dispares de la realidad, ordenarlos y valorarlos de una manera muy distinta, y a enfrentar problemas y fuerzas perfectamente diferenciadas. De manera que la situación es todo aquello que es relevante para la acción, es el 'nicho ecológico' de ésta. Y, lo que es relevante para la acción de actores con distintos objetivos es naturalmente diferente. Adelantamos, sin embargo, que no se trata sólo de una apreciación diferente efectuada por los diversos actores de una misma realidad que persiguen objetivos distintos, sino que objetivamente la 'realidad' es diferente para los distintos actores.⁹

La *explicación situacional* urbana posee un conjunto de características propias en sus fundaciones conceptuales, que es pertinente describir. Efectivamente, su interés epistemológico no reside exclusivamente en lo que es buscado y aceptado como conocimiento, sino, en como la información es categorizada y organizada para apoyar las acciones. En este sentido, la realidad es construible y negociable; las hipótesis son específicas a contextos determinados; las categorías descriptivas reconocen las intenciones y preferencias de quienes las presentan y las proyecciones al futuro están, íntimamente, ligadas a las expectativas y deseos de ellos (gestalt normativo). En lo referente a los supuestos teóricos, la explicación situacional urbana se sostiene en las siguientes columnas: Los patrones de conducta social no se derivan de leyes, sino, se producen concretamente en actividades que le presumen y le otorgan significado; las acciones se toman en respuesta a las interacciones entre los actores sociales y no por motivaciones y conflictos internos; estas acciones no se hallan predeterminadas por las estructuras organizacionales, por el contrario, son ellas las que definen estos últimos.¹⁰

El propósito fundamental de la explicación situacional urbana es de carácter utilitario. Esta finalidad implica conocer los hechos mediante la formulación de problemas trascendentes para cada actor social. Se define problema de forma muy cercana a Faludi,¹¹ en los siguientes términos: Problema es una construcción mental de un estado de tensión entre una necesidad insatisfecha y los obstáculos para alcanzar su satisfacción. Se puede afirmar que la dimensión explicativa está conformada por un *sistema de problemas*, cuya formulación atraviesa por un proceso selectivo, basado en el criterio de su relevancia estratégica para cada actor social.

⁹ Carlos Matus, R., *Planificación de situaciones*. Caracas, p. 69.

¹⁰ Harols A. Linstone and Murray Turoff. *The Delphi Method: Techniques and Applications*, pp. 49-56.

¹¹ Andreas Faludi, *Planning Theory*, Oxford, p. 82.

III.2.2 ¿Son todos los problemas urbanos del mismo tipo?

Se ha sostenido que la explicación situacional urbana, en base a la formulación de problemas, es una categoría analítica más apropiada que el diagnóstico para un proceso orientado a la acción. Se está pues, en capacidad de afirmar que el desarrollo urbano implica, básicamente, sistemas dinámicos y creativos que no poseen leyes de comportamiento predecibles. Aunque, en algunos aspectos existen condiciones repetitivas o de lento cambio, en los más importantes la realidad nos enfrenta a un ambiente de límites difusos y de gran dinamismo. Tal como en los problemas globales de política económica y social, la explicación situacional urbana está compuesta por problemas, que de acuerdo a su complejidad e interdependencia estructural, son: estructurados y cuasiestructurados.¹²

Los *problemas urbanos estructurados* son aquéllos que presentan las siguientes características:

- 1.- Un número pequeño de actores sociales en capacidad de tomar decisiones. Estos, poseen un lenguaje común y canales de comunicación apropiados.
- 2.- Reglas claras y precisas en su estructuración. Es decir, quienes toman decisiones están capacitados para predecir las pocas opciones de solución, con certeza.
- 3.- Es aislable de otros problemas en planos diferentes de la realidad. Obviamente, todo hecho social tiene implicaciones en otros eventos; sin embargo, en este caso, éstos son analíticamente despreciables. Las fronteras del problema y del sistema que lo genera son perfectamente definibles.
- 4.- El analista que formula y define el problema puede situarse fuera de éste sin que ni el problema ni las soluciones posibles lo involucren.
- 5.- Todas las variables que conforman el problema son conocidas y finitas.
- 6.- Existe la posibilidad cierta de lograr consenso de los diversos actores sociales, sobre los objetivos de la solución al problema. Son factibles de ser ordenados por las preferencias de quienes toman las decisiones.
- 7.- Los resultados de cada opción de solución son conocidas con total certidumbre o dentro de márgenes aceptables de probable error (riesgo calculable).

¹² Ver Ian I. Mitroff and Francisco Sagasti, "Epistemology as General Systems Theory: An approach to the Design of Complex Decision-Making Experiment". *Philosophy of the Social Sciences* 3. 1973. pp. 117-134.

Los problemas de bajo nivel operacional en las instituciones públicas urbanas relacionadas con la prestación de servicios de infraestructura, son ejemplos de esta clase de problemas. Así, tenemos, que al asignar rutas para los vehículos recolectores de desechos sólidos de una ciudad, se está enfrentando un problema bien estructurado en esencia.

Los *problemas urbanos cuasiestructurados* son aquéllos que poseen las peculiaridades siguientes:

- 1.- Existen reglas de actuación imprecisas y variables de acuerdo a la posición de cada actor social involucrado.
- 2.- Hay una gran cantidad de actores con capacidad en la toma de decisiones, incluyendo el planificador, quien está envuelto en los problemas, en sus soluciones y probables resultados.
- 3.- A diferencia de los problemas estructurados, una atmósfera de conflicto engloba el proceso de planificación haciendo imposible la generación de consenso sobre las probables soluciones. Los valores sociales de quienes toman las decisiones son frecuentemente divergentes.
- 4.- Imprecisión en la definición de los límites del problema y de su ubicación en el sistema social.
- 5.- Es imposible determinar todas las opciones de solución, dado que, el proceso por el cual se gestan es continuo en el tiempo. De esta manera, ni las restricciones, ni las opciones, existen previamente a los resultados.
- 6.- Por consiguiente, tampoco es posible hacer estimaciones de riesgo, ya que no se trata de descubrir relaciones existentes para calcular su factibilidad de suceso.
- 7.- El sistema que los genera es creativo y sus variables no son ennumerables ni finitas.
- 8.- Cada problema es parte de un sistema de problemas. Cada uno contiene otros de menor jerarquía y a su vez, son contenidos dentro de otros de mayor jerarquía. Sin embargo, la interdependencia de sus relaciones es difusa para nuestro conocimiento.
- 9.- Mientras, que los problemas estructurados permiten al planificador usar métodos convencionales para resolverlos, en los problemas deficientemente estructurados el planificador debe tomar parte activa al definir su naturaleza. En otras palabras, el planificador estará, principalmente, orientado a estructurarlos y secundariamente a resolverlos.

En la ejecución del desarrollo de la ciudad, el conjunto de problemas urbanos cuasiestructurados son de mayor jerarquía que los estructurados. Por lo general, los primeros engloban a los últimos dentro de un esquema que depende del espacio y plano en que cada problema esté situado. Desafortunadamente, la planificación

normativa ha manejado el análisis urbano presumiendo la existencia de problemas estructurados únicamente. Tomemos como ejemplo el problema de la determinación de tierras para la expansión urbana que ha sido visto, tradicionalmente, como estructurado. Desde un ángulo explicativo único y autorreferencial de la realidad, tomar la decisión sobre la cantidad y ubicación de las áreas urbanas futuras para un año horizonte determinado, es un problema de variables conocidas con suficiente grado de confianza. Esta certeza permite al organismo planificador definir el número de hectáreas, su localización relativa de acuerdo a las necesidades proyectadas y establecer las densidades técnicamente convenientes. Con esta decisión y la provisión técnica de los mecanismos para ejecutarla, la planificación normativa considera resuelto el problema. Como es evidente, la práctica indicará lo contrario.

En realidad el problema es de mayor complejidad, ya que forma parte de un sistema de problemas cuasiestructurados. Efectivamente, la selección técnica de las áreas de expansión no garantiza su uso para este fin. En una sociedad donde la propiedad privada de la tierra es un valor esencial, es de esperar, que no todas las decisiones particulares de los propietarios coincidan con el criterio del planificador. Aun, en el caso improbable de que esto suceda, no hay garantía de que existan los recursos necesarios para el desarrollo, público o privado, de tales áreas. De esta manera, es imposible tener certidumbre sobre el resultado de la decisión tomada. Es decir, en una situación donde el poder es compartido, no hay una relación determinística entre la decisión y la acción.

Hipotéticamente, considérese que el gobierno local está en capacidad de adquirir las áreas en mención. El banco de tierras formado de esta manera, permitiría tener la seguridad en la oferta de tierras. No obstante, la conducta social de ocupación del territorio es impredecible, al no ser ésta producto de leyes de conducta social predeterminadas. Esto, significa que los resultados tampoco son conocidos y que no existe certeza sobre la relación entre las acciones y los resultados. Finalmente, supongamos que tanto las hipótesis del banco de tierras, como la de la demanda total por estas, se transforman en hechos cumplidos. Sin embargo, aun no podemos afirmar que esta acción logre los beneficios esperados para el desarrollo de la población urbana. Existen innumerables ejemplos de los efectos negativos para el desarrollo urbano, causados por los desplazamientos de población basados en meras razones funcionales. De este modo, tampoco se encontraría una relación determinística entre resultados y beneficios.

Con este ejemplo, se ha pretendido graficar la interdependencia de problemas dentro de un sistema en que los cuasiestructurados incluyen, definen y determinan en última instancia, a los estructurados. Así, se ve

como un problema estructurado de determinación y asignación de tierras, está envuelto en otros de carácter económico, social, ideológico y cultural, donde, uno o más de los probables resultados, acciones y decisiones son desconocidos. En este caso, no existe conocimiento pleno de la realidad ni certeza sobre la parte conocida. Estas son las situaciones típicas de poder compartido. Ahí, la formulación de un problema, por un lado, y la decisión, la acción, el resultado y el beneficio de la solución propuesta, por otro, son parte de un proceso creativo y disperso donde participan muchos actores sociales urbanos.

III.2.3 La estructuración de los problemas urbanos.

Como se afirmara, los problemas relevantes en el proceso de planificación del desarrollo de las ciudades venezolanas son mayoritariamente, de este tipo. Esta aseveración nos conduce a preguntar sobre la modalidad para estructurarlos analíticamente en forma creativa y participativa. Esto sólo es posible al interior de un proceso con características de originalidad, flexibilidad, fluidez, alto grado de elaboración de las ideas, alto nivel de abstracción y capacidad para entender las diferentes ópticas de cada participante. Para este efecto, el organismo planificador urbano debe tener articulada una red de comunicación en funcionamiento permanente y bajo el uso de un lenguaje común, con aquellos que considera son los actores (fuerzas sociales organizadas de la ciudad) relevantes en el proceso del desarrollo urbano. Esta condición le permitirá percibir, periódicamente, la existencia de *sensaciones problemáticas* de parte de cada actor. Tal información es absolutamente necesaria, en la medida en que, permite iniciar el proceso de explicación policéntrica de la realidad.

El proceso de estructurar los problemas urbanos es una labor continua de conceptualizar sobre situaciones percibidas como problemáticas. Pasa por tres fases interrelacionadas: la *percepción*, la *conceptualización* y la *explicación formalizada del problema* (ver gráfico No.2). Este proceso permite conducir fluidamente la información de una situación problemática sentida, a través de su sustanciación, hasta la formulación definitiva del problema. Utilizando la información básica, producto de dicho proceso, el planificador está en condiciones de definir el problema en sus rasgos más generales. Desde luego, esto significa hacer la conceptualización autorreferencial del problema, al considerar las diferentes ópticas que cada actor pueda tener sobre él. En el grado en que exista una mayor cantidad divergente de explicaciones, será más complicada su conceptualización y, a la vez, potencialmente más rico el universo de soluciones posibles.

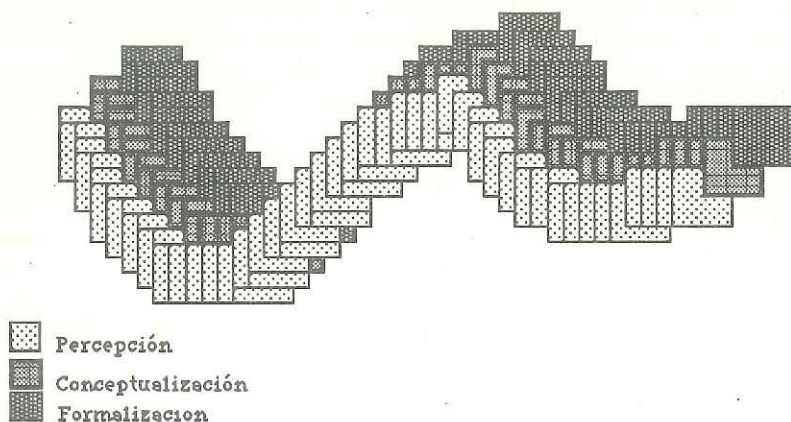


Gráfico N° 2: Fases del proceso continuo de estructuración de problemas en la explicación situacional urbana.

Tómese como ejemplo lo que diversos actores sociales de nuestra hipotética ciudad, "Beta Centauri", perciben como el problema de la baja oferta de viviendas para matrimonios jóvenes de los estratos sociales de ingresos medio-bajo de su población. Por una parte, la cámara de la construcción de la ciudad ve como causa de este problema, la falta de financiamiento bancario para impulsar una demanda real. Por otra, la banca expresa el problema en términos de la incapacidad económica del sector poblacional mencionado. Por este motivo, sugiere un cambio en la tecnología constructiva y las características tipológicas de las unidades de vivienda para reducir los costos. Los propietarios de tierras urbanizables, por el contrario, perciben la causa del problema en la apatía de los promotores del urbanismo para afrontar retos empresariales de mayor riesgo. El gobierno nacional admite su incapacidad para cubrir este déficit en la oferta, con programas públicos de vivienda de bajo costo. Desde otro ángulo, los trabajadores de la construcción sienten que, la oferta de empleo ha decrecido notablemente, desde que este segmento del mercado inmobiliario ha sido desatendido y responsabiliza a las macro políticas económicas del gobierno, por la pérdida del poder adquisitivo de la población. Finalmente, el gobierno local de la ciudad ha registrado desajustes notables en las densidades residenciales (sobredensificación) de áreas ya consolidadas de la ciudad, fenómeno que causa, a su juicio, problemas de saturación de servicios y congestión vehicular, entre muchos otros. Su diagnóstico es que el problema reside en el hacinamiento residencial del sector poblacional de ingresos medio-bajo.

¿Cómo definir este problema?, ¿Cómo económico, social, de servicios urbanos, de gerencia, de incapacidad administrativa para gestar nuevas inversiones en la ciudad, de irregularidades en el funcionamiento del sistema bancario, de innovación tecnológica en la construcción? Se puede apreciar que las ópticas de *percepción del problema* son contradictorias y, en casos, conflictivas. Sin embargo, el organismo planificador se ve ante la tarea ineludible de realizar una *conceptualización autorreferencial del problema*. Se recordara que su principal propósito en explicar la realidad, es modificarla. Así, de su explicación dependerá en mucho su acción. Es aquí donde el proyecto político del gobierno local, así como su concepción ideológica y los mitos popularizados, signarán, en definitiva, su acción futura. Finalmente, el *problema* requiere ser *formalizado*, es decir, explicado situacionalmente. Aquí es importante su representación formal ya que los diversos actores participarán activamente en su solución, sólo, si comparten su explicación formalizada.

En el caso de los *problemas urbanos estructurados* se cuenta con las técnicas convencionales de estructuración.¹³ La planificación normativa hace uso frecuente de algunas de ellas. Estas son:

- Análisis de categorías.* Esta técnica está basada en los procedimientos de la lógica de dividir y clasificar los elementos de un conjunto. Se divide los problemas cuando se toma una categoría y la descomponemos en partes, de acuerdo a algún criterio previamente establecido. Por el contrario, se clasifica por la modalidad inversa cuando reunimos los problemas bajo una categoría determinada. Los organismos de planificación urbana dividen y clasifican los problemas en función de la organización de las instituciones de la administración pública: transporte, servicios de infraestructura, vialidad, comercialización de productos, usos del suelo, etc.,
- Análisis de jerarquías.* Permite establecer lazos de causalidad en los problemas urbanos. Aunque, resulta difícil distinguir entre causas y efectos, es indudable, que ésta es una de las tareas analíticas más importantes del planificador. De esta manera, se plantean las *causas posibles*, es decir, aquellos hechos que pueden contribuir a que un problema se presente; las *causas admisibles*, que son los hechos que la investigación científica ha identificado como influyente en la generación de un problema y, las *causas controlables*, cuyo manejo en el problema es posible mediante el aparato de gestión del desarrollo urbano. El organismo de planificación alimenta, a quien toma decisiones sobre una acción

¹³ William N. Dunn. *Public Policy Analysis: An introduction*, pp. 118-133.

determinada con la información analítica producto de esta técnica.

- c) *Sinestesia*. Promueve el conocimiento de problemas análogos, bajo la presunción de que la existencia de relaciones de similitud entre problemas de naturaleza diversa, incrementa sus opciones de solución. Por lo general, se establecen *analogías personales*, representando el planificador, el papel de un actor social determinado; *analogías directas*, estableciendo comparaciones con la evolución de situaciones problemáticas sintácticamente similares; *analogías simbólicas*, haciendo paralelos con procesos fuera del ámbito de la producción social y, *analogías fantásticas*, explorando similitudes entre los problemas y estados imaginarios de la situación.

Las técnicas arriba esbozadas son apropiadas para la estructuración de problemas, en los cuales existe una percepción de consenso sobre el universo de acciones a emprender, sus resultados y beneficios probables. Es decir, problemas estructurados sobre los que el organismo planificador está facultado para su conceptualización individual. No obstante, como hemos afirmado reiteradamente, los problemas relevantes del desarrollo urbano no presentan siempre estas características. Es claro, que un problema cuasiestructurado no puede ser conceptualizado ni explicado, formalmente, desde una sola referencia. Esto, equivaldría a definirlo como bien estructurado, lo que significa la autoproducción de un problema, para aplicarle una solución prefabricada que se ajuste a nuestras capacidades de actuación. Para el manejo de la estructuración de tales problemas existen, entre otras, dos técnicas apropiadas. Estas son: la tormenta de ideas y el análisis de suposiciones.

La *tormenta de ideas* (brainstorming) es una técnica ampliamente difundida en muchos campos de la actividad científica. En el proceso de planificación de ciudades se le utiliza para generar ideas, metas y estrategias sobre situaciones urbanas problemáticas. Ella, comprende un procedimiento simple, cuyos principios pueden ser resumidos en:

- a) Grupos de expertos, organizados de acuerdo a la naturaleza de la situación problemática, son reunidos dentro de un clima de amplitud y tolerancia.
- b) Establecimiento de una dinámica generadora de ideas desligada de la evaluación de las mismas, para evitar que la crítica temprana inhiba su volumen.
- c) La evaluación de las ideas sólo se realiza una vez que exista consenso sobre el agotamiento de la fase de generación de ideas.

- d) Al finalizar la fase evaluativa, el grupo de expertos establece prioridades y fabrica proposiciones de conceptualización de problemas y de sus potenciales soluciones.

Los organismos de planificación urbana no utilizan con frecuencia esta técnica, por no tener abiertos los canales de comunicación y participación necesarios. A pesar de ello, ésta, ha demostrado su bondad en aquellos casos donde ha sido utilizada, especialmente, por la gran cantidad de información confiable que provee. A diferencia de las técnicas anteriores, facilita la estructuración de los problemas urbanos sobre la base de la opinión de diversos grupos de expertos y no sólo, desde el análisis del organismo planificador. Sus limitaciones estriban, por un lado, en el carácter autoritario de los grupos, al estar conformado exclusivamente por expertos y, por otro, en el establecimiento del consenso como criterio de estructuración principal. Como se verá más adelante, en situaciones de poder compartido como es el caso de desarrollo urbano, esto abre la posibilidad de que actores sociales con grandes recursos de poder, se abstengan de compartir la formulación del problema y por tanto, no suscriban las soluciones propuestas.

La otra técnica importante en la formulación de problemas urbanos cuasiestructurados, es el análisis de suposiciones. Esta, es una técnica diseñada, expresamente, para hacer posible la síntesis creativa de enfoques contradictorios sobre los problemas. En las palabras de Mitroff y Emshoff:

El conflicto es necesario para permitir que se expresen y discutan las suposiciones subyacentes en políticas contrarias. El compromiso de los ponentes con sus proposiciones de políticas es, también, necesario para que éstas sean presentadas, fervorosamente, desde cada punto de vista.¹⁴

El *análisis de suposiciones* involucra un proceso de seis fases: la identificación de los actores relevantes; la definición del valor de los problemas; la exploración de las suposiciones; el reto de las suposiciones su fusión y, finalmente, la síntesis de éstas. Así, es posible ubicar los problemas en sus respectivos espacios y planos situacionales.

- 1) *Identificación de los actores relevantes*. En esta fase se identifican y clasifican aquellas fuerzas sociales y personalidades con control sobre centros de poder. Estos actores representan y organizan un sector de intereses comunes y participan a través del poder compartido, en la posibilidad de solucionar los problemas planteados. En el ejemplo del problema del mercado inmobiliario antes señalado, algunos de los actores relevantes identificados son:

¹⁴ Ian Mitroff and Emshoff. "On strategic Assumption making: On a dialectical Approach to Policy and Planning" 4, 1, (1979) p. 5.

las familias sin acceso al mercado, los promotores, los propietarios de tierras urbanizables, las instituciones financieras, los constructores, las instituciones gubernamentales y los organismos de defensa laboral.

- 2) *Definición del valor de los problemas.* Cada actor, presumiblemente afectado por una situación insatisfactoria, tiene un espacio direccional conformado por el valor que le asigna a sus diferentes problemas. Lo que es un problema de primera prioridad para alguna fuerza social, como es el caso de las familias sin acceso al mercado inmobiliario, es de menor importancia para otro, como las instituciones financieras en el ejemplo, o simplemente, no es percibido. En esta fase es decisivo construir un archivo valorado de problemas que pueda llevar a posteriores estrategias de cooperación.
- 3) *Exploración de las suposiciones.* Los actores sociales inician su participación en el proceso mediante la recomendación de soluciones a situaciones problemáticas percibidas por ellos. Estas recomendaciones son, evidentemente, proposiciones lógicas derivadas de un núcleo de información seleccionada por cada actor. Sin embargo, tanto las soluciones como la información sobre la que están basadas, son producto de un conjunto de suposiciones subyacentes, cuya aparición en la superficie del análisis es tarea del organismo de planificación. En esta fase se busca que cada actor evidencie tales suposiciones. En el ejemplo citado, la cámara de la construcción presenta, como causa del problema, la falta de disposición de las instituciones financieras para asignar créditos al sector poblacional de ingresos medios. Por consiguiente, según este organismo, la solución se encontrará en lograr convencer a la banca de inyectar dinero a este segmento del mercado. En efecto, la cámara presume un sector bancario con el capital necesario para este fin; a la vez que le reconoce opciones de colocar estos recursos en otros sectores de la economía, incluso, en otras áreas geográficas. Por tal motivo, está convencida de la necesidad de buscar formas de sugerir, condicionar u obligar a los órganos financieros a un cambio de actitud sobre la situación problemática.
- 4) *Desafío a las suposiciones.* Es necesario comparar y evaluar, sistemáticamente, las soluciones y suposiciones subyacentes que muestran mayor disparidad entre sí. Regresando al ejemplo, se podría contraponer la presunción de la cámara de la construcción, de la colocación bancaria de los fondos necesarios para Beta Centauri en otras ciudades, con la suposición de la banca local, de la responsabilidad de los constructores en la falta de innovación

tecnológica e incapacidad de reducir costos. En este caso, ambas suposiciones lucen sólidas y, a menos que se maneje información detallada, ambas se mantendrán en este plano situacional. Si por el contrario, alguna luce inadmisible, debe ser eliminada de consideración posterior.

- 5) *Fusión de suposiciones.* Las diversas soluciones propuestas deben ser fusionadas. Desde luego, aquí toma lugar un proceso de negociación de las suposiciones. Este, se realiza estableciendo una clasificación de las mismas, según su prioridad, importancia para los actores y grado de certidumbre. El consenso, que es un denominador común de bajo nivel en la apreciación de la realidad, funciona para este efecto como mecanismo de salida.
- 6) *Síntesis de suposiciones* y ubicación de los problemas en sus diversos espacios y planos situacionales. En esta fase se formaliza sintéticamente el problema, sobre la base del consenso de suposiciones. Muchos de los conflictos iniciales habrán sido superados y la búsqueda de soluciones será expedita. En este punto, los actores se diferencian, definitivamente de acuerdo al espacio y plano de formulación y a las diferentes formas de articularlo dentro de un sistema. Finalmente, los actores cuyas contradicciones han sido resueltas por vía del consenso, emplean una estrategia cooperativa de actuación. Contrariamente, aquéllos que no lo hayan logrado, actuarán con una estrategia de conflicto. La relación de fuerzas que se establezca al interior del problema determinará la viabilidad de las soluciones propuestas.

Las ventajas del uso del análisis de suposiciones son las siguientes: Los actores inician el proceso con la recomendación de soluciones, es decir, en términos que les son familiares y desde dónde es posible plantearse las suposiciones subyacentes. El organismo planificador orienta el proceso utilizando un conjunto compartido de información básica relevante. En efecto, cada actor aporta su información al grupo, constituyéndose ésta y sus interpretaciones, en patrimonio comunitario. El análisis de suposiciones es explícito y sistemático en la explicación situacional del problema urbano, lo que abre la posibilidad de tener un procedimiento para manejar el conflicto creativamente. Evita así, resolver un problema equivocadamente formulado.

Otro importante aspecto del proceso de estructuración de los problemas urbanos, es el referido a las tendencias de los estados situacionales futuros. En efecto, el organismo de planificación debe alimentar, técnicamente, tal proceso. De esta manera, la prognosis de los problemas será parte integrante de la formulación de los mismos. Sería equivocado pensar que los problemas estructurados en su condición presente, pudieran ser enfrentados sin producir información

fáctica sobre su estado futuro. Ciertamente, el carácter dinámico del concepto de situación urbana sólo es evidenciado con su pronóstico. La prognosis puede tomar, dentro del enfoque situacional, tres formas principales: proyectiva, predictiva y conjetural.¹⁵

Las *proyecciones* son extrapolaciones de las tendencias pasadas y presentes hacia el futuro, basadas en argumentos metodológicos. Por lo general, el planificador urbano utiliza las técnicas de la estadística inferencial para este objetivo. Las estimaciones lineales y no lineales de las tendencias de una situación descansan siempre en suposiciones de regularidad, persistencia y confianza. El análisis de series de tiempo, la curva de ajuste en el método de los mínimos cuadrados, la correlación y los diversos modelos matemáticos de proyección, son de uso frecuente por los planificadores.

Las *predicciones* son pronósticos basados en suposiciones teóricas explícitas. Ellas toman forma de leyes de comportamiento, proposiciones teóricas o analogías. Esta forma de pronóstico establece relaciones de causa efecto como motor de la dinámica de los problemas. El organismo de planificación debe tener especial cuidado en el manejo de la predicción, dado que, su capacidad de pronóstico es vulnerable ante la incertidumbre inherente a la naturaleza de los problemas cuasiestructurados. Algunas de las técnicas predictivas son: el mapeo teórico, la modelación teórica, la programación lineal y el análisis insumo-producto.

Las *conjeturas* son pronósticos fundados en los juicios subjetivos, de los diversos actores urbanos, sobre los estados futuros de la ciudad y no en datos empíricos o proposiciones teóricas como en los casos anteriores. Esta forma es preferida por dichos actores, quienes utilizan su experiencia e intuición como base para realizar pronósticos de toda índole. En muchos casos, estas argumentaciones son de tipo motivacional determinadas por sus objetivos, intenciones y valores sociales particulares. Esta forma de pronóstico es de gran importancia para el análisis situacional, al permitir al organismo planificador detectar los espacios analíticos y objetivos particulares de los actores sociales urbanos. La técnica delphi,¹⁶ el análisis de impacto cruzado y la técnica de valoración de factibilidad, son de uso frecuente.

¹⁵ Dunn, op. cit. pp. 140-218.

¹⁶ Para un extenso tratamiento de la filosofía, características, evolución y procedimientos involucrados en la técnica Delphi. ver, Harold A. Linstone and Murray Turoff. *The Delphi Method: Techniques and Applications*, op. cit.

III.2.4 La explicación situacional urbana y la diversidad tipológica de sus problemas.

Los problemas urbanos son, también, diferenciables de acuerdo a otros aspectos de su formulación. De este modo, serían inmediatos o potenciales, según su aparición en el eje temporal de la planificación urbana; afectar, directa o indirectamente, a los actores sociales involucrados; producirse, indistintamente, en los planos estructural, fenoménico o en el de los simples hechos y finalmente, situarse en forma variada, en los espacios nacional, regional, microregional, urbano y local. La explicación situacional urbana es, pues, una categoría analítica de la planificación estratégica de la ciudad, destinada a estructurar la diversidad tipológica de problemas en sus diversos planos y espacios de existencia. A continuación se verá, con un mayor grado de precisión, las características de esta diversidad tipológica.

Los problemas urbanos *inmediatos* son aquéllos que los organismos de planificación urbana están, constantemente, presionados a resolver en el proceso de planificación. No obstante, la opción estratégica requiere, asimismo, de una actitud preventiva en la formulación de los problemas *potenciales* del desarrollo urbano. Por lo tanto, quién planifica y gobierna la ciudad debe reorientar la natural inclinación de los actores sociales, a valorar escasamente estos problemas, para permitir el despliegue de una estrategia coherente. Por otra parte, los problemas pueden ser *directos* o *indirectos*, en función de la relación de cada actor con los resultados del sistema. Los organismos de planificación urbana lidian, cotidianamente, con los problemas de directa percepción en sus espacios particulares. Sólo advierten los problemas indirectos, al situarse en el espacio de la práctica social de otros actores.

Como se señalara, la gestación de los problemas urbanos se puede producir en tres planos distintos (ver gráfico No. 3). *El plano estructural* contiene las leyes básicas y permanentes del sistema social. Son leyes generales determinantes de la actuación de los diversos actores sociales en la ciudad. Condicionan, de esta manera, la variedad de lo posible. En el campo de la planificación urbana resolver los problemas en este plano es, prácticamente, imposible. Estos, deben ser enfrentados, globalmente, por la sociedad. Por ejemplo, referir un problema de delincuencia juvenil en la ciudad a uno de distribución de la riqueza, equivaldría a colocar al organismo planificador urbano en un callejón sin salida, al no contar con los recursos de actuación necesarios para enfrentarlo. Sin embargo, no por incapacidad de actuación, éstos, deben dejar de ser, tentativamente, explicados en lo concerniente a su influencia sobre problemas en otros planos. *El plano fenoménico* contiene las acumulaciones sociales de las fuerzas responsables por los

hechos conformantes de la situación urbana. Es el plano de las causas inmediatas de los hechos urbanos por esto, la mayoría de los problemas son formulados en él, siendo aquí dónde los actores tienen un espacio de actuación garantizado para resolver sus problemas. El *plano de los hechos* está conformado por la variedad de las acciones cotidianas en el desarrollo de la ciudad. En definitiva, es el plano cuya superficie está, permanentemente, en contacto sensible con nosotros, expresando la interacción de los actores urbanos.

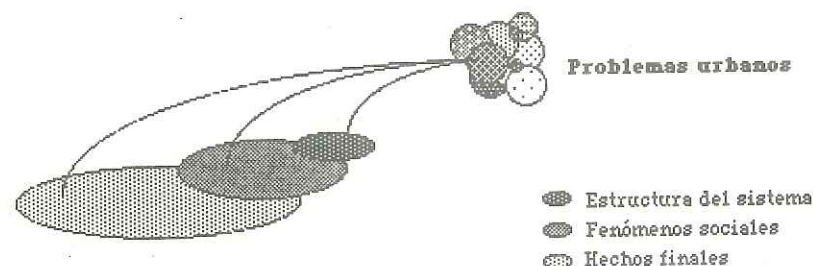


Gráfico No. 3 : Planos de gestación de los problemas urbanos.

Los espacios analíticos y de actuación son particulares a cada actor social dependiendo de sus capacidades. Estos, están organizados jerárquicamente de acuerdo a sus recursos de poder. Por ejemplo, el problema hospitalario de una ciudad es planteado por las fuerzas sociales de la ciudad en su espacio particular (urbano). Pero, por otro lado, el problema hospitalario es también formulado, en sus aspectos administrativos, por el ejecutivo del Estado, en un espacio de mayor jerarquía (regional). Adicionalmente, sus aspectos presupuestarios son diseñados por el Ministerio de Sanidad en un espacio superior (nacional). Cabe la pregunta entonces, ¿si en una situación de superposición espacial del problema, como en la de este caso, es posible su solución en el espacio particular de la ciudad? Evidentemente, la respuesta es negativa; no obstante, no por ello debe dejar de ser formulado localmente, porque, esto podría permitir una presión desde la periferia hacia los organismos de decisión central. Ahora bien, cada problema debe ser explicado en un espacio, donde la actuación de las fuerzas sociales para resolverlo, esté garantizada efectivamente (ver gráfico No. 4).

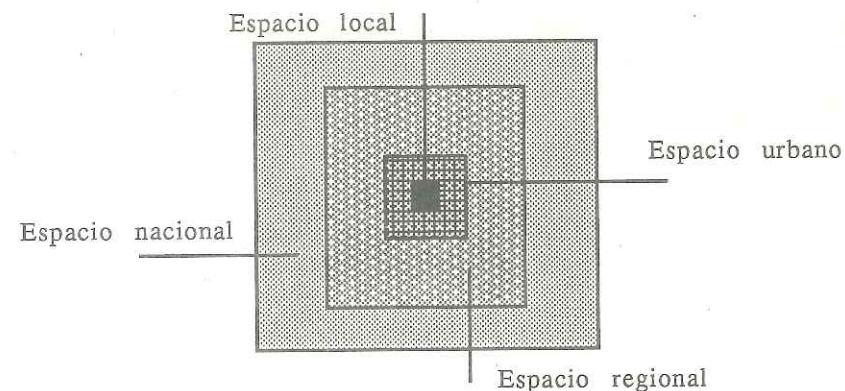


Gráfico No. 4 : Espacios de análisis y actuación sobre los problemas urbanos.

La explicación situacional urbana, estructurada sobre la base de esta diversidad tipológica de problemas urbanos, permite la precisión de las necesidades de información durante el proceso de planificación. En este sentido, la *recolección* de datos es *eficiente y selectiva*, por ser resultado de las necesidades concretas de un momento explicativo previo. Esto, hace a la explicación situacional una herramienta analítica más exigente y austera en el uso de los recursos. La recolección, procesamiento y presentación de la información es un subproceso siempre orientado por los requerimientos de la situación, por lo que, está interrelacionada en sus diferentes aspectos desde un inicio. En esta forma, por ejemplo, los datos demográficos son explicados y explican el crecimiento del empleo, el consumo, las necesidades de los servicios o los problemas de transporte. Esto, establece una diferencia de actitud con la planificación normativa, la cual consume una gran cantidad de recursos en recoger, parceladamente, toda la información disponible sobre la ciudad. De esta manera, los datos sobre los aspectos: ambientales, sociales, económicos, jurídico-políticos, de usos del suelo, de servicios, de vialidad y de transporte, son manejados en función del grado de detalle necesario e interrelacionados apropiadamente.

En este punto de nuestra reflexión podemos concluir que el proceso de planificación estratégica del desarrollo de la ciudad venezolana, involucra la construcción de la *estructura de un sistema de problemas* diversos que explican y definen su situación urbana. En definitiva, la explicación situacional urbana, conformada por tal sistema de

problemas -interrelacionados en diversos espacios de actuación y planos de gestación- es la matriz básica sobre la que se diseñarán las operaciones de planificación.¹⁷ Por esta razón, el organismo planificador debe decidir, oportunamente, sobre la conveniencia y pertinencia de: enfrentar estos problemas en sus espacios adecuados, disolverlos en espacios superiores, controlarlos, temporalmente, en espacios inferiores y en planos dónde sólo se muestren sus efectos más no sus causas o, declararlos inexistentes por la vía de su consideración como atributos propios del sistema.

III.2.5 ¿Es posible explicar la forma de la ciudad?

La posibilidad de explicar las formas de ocupación del territorio de la ciudad venezolana ha sido el interés central de la planificación urbana normativa. Así, nuestros organismos planificadores han recurrido a diversas teorías, con el afán de responder a interrogantes tales como: ¿Porqué son las ciudades de determinada forma? y ¿Cómo funcionan? La primera revela una inquietud por explicar la génesis de los procesos espaciales en la ciudad y la segunda, la preocupación sobre la mecánica de los mismos, sin duda, con propósitos normativos posteriores. Tal como lo señaláramos con anterioridad, no existe una teoría global sobre la ciudad, sino, cuerpos teóricos funcionales provenientes de disciplinas científicas diversas. La falta de una red conceptual necesaria para explicar, integralmente, los aspectos espaciales de los hechos urbanos, sus raíces y perspectivas futuras, es, sin lugar a duda, una restricción difícil de superar.

El imperativo del modelaje total de la explicación de la realidad formal urbana, ha conducido a nuestros planificadores al empleo de la noción de estructura urbana. Tal noción, sostiene que los componentes de la estructura y su sistema de relaciones determinan el objeto ciudad. Esta, es analizada en sus aspectos espaciales más resaltantes. Así, ha sido siempre de interés analítico, la tipología de la calidad e intensidad del uso del suelo, como producto derivado del sistema de actividades urbanas y la circulación de personas, bienes, energía, residuos e información entre esta diversidad de usos. De la misma manera, en que la anatomía nos enseña a identificar los nombres y funciones de los huesos del esqueleto humano, las características espaciales de los componentes de la estructura urbana y sus relaciones nos permiten explicar estática y atemporalmente, cómo es la ciudad y cómo funciona.

En el modelo estratégico de planificación urbana se reconoce lo inútil - para la acción estratégica del cambio urbano- de construir

¹⁷ Una extensa discusión sobre el tema de los planos de gestación de problemas es propuesta en Matus, op. cit., pp. 125-166.

modelos analíticos integrales de la forma de la ciudad, por la vía de la deducción objetiva y racional. Por el contrario, las explicaciones de las formas y modalidades de ocupación del territorio, son parciales y divergentes. Cada una de ellas, es parte solidaria de la estructuración de su problema respectivo, tal como en el caso de la relación entre un disco y la música que reproduce. Es evidente, que el disco no podrá reproducir la música de no existir una identidad estructural entre el objeto de acetato y la pieza musical. La identidad entre la obra artística y la industrial se basa en la traducción de las relaciones sonoras a espaciales o viceversa. Lo que está más cerca del centro del disco corresponde a lo temporalmente posterior de la pieza musical. Sólo la identidad de la estructura y su sistema de relaciones nos permite explicar las formas de ocupación territorial urbana. La explicación situacional urbana, vista como un complejo sistema de problemas urbanos, nos posibilita establecer la estructura formal de la ocupación del espacio en la ciudad. Tal estructura corresponde a la de un organismo único, cuya vitalidad reside en las explicaciones de los diversos actores sobre sus procesos sociales, económicos y políticos, en un momento histórico determinado.

En todo caso, la construcción de esta estructura es decisiva, al mantener una relación dialéctica de existencia con la dimensión del diseño del debe ser de la realidad urbana. Como hemos indicado, la problematización con fines analíticos sugiere un comportamiento normativo al emitir juicios de valor sobre la situación actual y futura de la ciudad. Estos, por supuesto, reflejarán los valores sociales de quienes planifican y su consiguiente concepción del mundo. Las preguntas obligadas son: ¿qué es bueno para la ciudad?, ¿qué es correcto?, ¿cómo se logrará?, ¿en qué tiempo se logrará?, ¿qué será necesario hacer para alcanzar lo deseado?.

IV. EL DISEÑO DE LAS REALIDADES URBANAS

La dimensión normativa de todo proceso de planificación urbana es la instancia del diseño del 'debe ser' de la ciudad. En ella, el organismo planificador construye una imagen de su futuro deseado, configurándola con la mayor nitidez posible, para luego, orientar todos sus esfuerzos en la búsqueda de su alcance. Es, indudablemente, el corazón del proceso al traducir las expectativas y valores de la comunidad urbana en un conjunto de objetivos, metas y lineamientos de desarrollo.

IV.1 Diseño de la imagen y forma del desarrollo de la ciudad.

La planificación urbana en Venezuela ha concebido, permanentemente, el diseño de la realidad futura como territorio único de su ámbito de interés y actuación. Tal actitud, lo convierte en un proceso de diseño que implica, circunstancialmente, el manejo de variables estructurales o fenoménicas e invariablemente los acontecimientos finales. En efecto, la imagen futura deseada es traducida en planes físico-espaciales de largo plazo, los cuales definen con variable grado de precisión su forma futura. Naturalmente, su interés está centrado en el producto formal del diseño, el cual se deriva de la certeza de lograr los objetivos propuestos y del consenso entre los diversos actores sociales. Finalmente, el proceso transita por el camino de la reglamentación y el control para garantizar el alcance de la imagen-objetivo, desde un gobierno local, supuestamente, fuerte y centralizado.

En las fundaciones de la imagen-objetivo de la ciudad Venezolana subyacen los valores de la sociedad que, traducidos en postulados teóricos, sustentan las características de sus respectivos modelos formales. Estos postulados son:

Progreso y orden. Conceptos de espíritu positivista, asociados a la imagen-objetivo de la ciudad. Ellos, cohesionan la base de la utopía que

soporta tal imagen. Se convierten en una especie de adherente que solidariza las partes de la imagen futura deseada, permitiendo establecer un piso consensual al respecto. Una de las formas más frecuentes de expresión de este aglutinante normativo, es la capacidad de servicio que ofrece la ciudad. Por lo general, se mide la superación de la calidad de vida en términos de los niveles de servicio urbano, es decir, la capacidad de la ciudad en abastecer funcionalmente a una población futura.

Racionalidad. La práctica de la planificación urbana en Venezuela supone asimismo, un estado previo de desequilibrio y desorden en la ciudad, producto de profundas irracionalidades en sus procesos sociales urbanos. De ahí, que establezca su misión más importante en términos de control de la dirección y velocidad del cambio urbano, mediante cursos de acción racionales. La actitud racional es entonces entendida como la mejor respuesta individual a un problema formulado.

Consenso. El componente normativo se apoya en alguna concepción formal del "interés público", "el bien común" o "el bienestar general". En efecto, el planificador asume la existencia de un tejido de objetivos colectivos de la comunidad urbana. Esto supone una imagen cohesiva de la sociedad cuyos intereses, valores y concepciones del mundo tengan cierto grado de homogeneidad. En función de éste se puede producir un acuerdo sobre la configuración detallada de la imagen-objetivo del desarrollo de la ciudad.

A pesar de no recurrirse, como en el pasado, a las utopías propias de la práctica del urbanismo por composición, se hace uso, sin embargo, de una serie de ideas coherentes y justificadas sobre la forma urbana correcta. De esta manera, un conjunto de modelos teóricos da origen a un inventario tipológico formal utilizado por los organismos de planificación del país. Dichos modelos están, básicamente, referidos a: sus estructuras morfológicas; sus roles y funciones dentro de un sistema de mayor tamaño; sus texturas; sus esquemas de movimiento; las estructuras de sus espacios abiertos y sus organizaciones temporales.¹⁸ En definitiva, ellos sirven de base para construir la forma de la imagen futura de cada ciudad. Estos modelos teóricos de la forma son producto de la elaboración simbiótica de sus dos metáforas fundamentales: la máquina y el organismo vivo.

Propia de los procesos de industrialización del presente siglo y a causa de su asociación ideológica con conceptos tales como progreso y orden, la metáfora de la máquina domina la explicación de un conjunto de modelos normativos de la realidad urbana en Venezuela. La ciudad es considerada como un artefacto práctico cuyas diversas partes poseen

¹⁸ Ver Kevin Lynch, *La buena forma de la ciudad*, pp. 259-314.

funciones específicas. Las relaciones entre ellas son de naturaleza mecánica (orientadas a la realización de un trabajo). De su eficacia depende el progreso de la ciudad y, como en cualquier mecanismo, el todo está conformado por la suma de las partes. De esta concepción se deriva una actitud mecanicista cuya tesis central considera a la forma una respuesta directa al funcionamiento del sistema social y su aparato productivo. Ella, asume la existencia de leyes de comportamiento económico y social conocidas por los planificadores.

La mayoría de los esquemas formales presentes en los planes urbanos Venezolanos son inducidos por esta tendencia metafórica. Desde la aplicación de las leyes de indias, en los trazados originales de los centros poblados más antiguos del país, hasta el presente, tal visión positivo-funcionalista es rectora de la acción de nuestros órganos de planificación. Los modelos dominados por la metáfora de la máquina suponen un objeto ciudad compuesto por zonas especializadas de diversas vocaciones y conectadas por una trama vial que facilita su funcionamiento.¹⁹ Así, el crecimiento de la ciudad es visto en términos de un proceso de carácter evolutivo (natural) continuo y sin límites.

Desde esta óptica, la imagen-objetivo de desarrollo de la ciudad Venezolana puede y debe tener una contrapartida formal precisa y detallada. Tal como en un proyecto de arquitectura o ingeniería, la imagen de su estructura espacial es precisada en un plan. En él, se definen, entre otros, aspectos tales como: el perímetro urbano y las áreas de expansión a largo plazo; usos del suelo; densidades brutas y netas de la ocupación residencial; la tipología de las viviendas; las características esenciales de las envolventes de los edificios; la trama vial principal y secundaria; la distribución espacial de los servicios sociales; el sistema de transporte la red de servicios de infraestructura; áreas verdes y de recreación etc. Todos estos aspectos y otros más, son cubiertos con gran detalle teniéndose la convicción, que en la medida en que este sea mayor, más próximo estará a corresponder con la realidad futura. La gran llave que abre las puertas de la certidumbre, es sin duda, el control reglamentario de la imagen-objetivo.

Resulta evidente que un sistema complejo, como el de una ciudad, no puede ser concebido en términos mecánicos y deterministas tan rígidos. La artificialidad analógica de los procesos sociales y su correspondencia directa con la forma de la ciudad, pese a su aparente racionalidad, no son más que visiones con una lente inapropiada y defectuosa para predecir y diseñar la imagen de la ciudad.

¹⁹ Como un ejemplo vigente de esta concepción podemos citar las normas para equipamiento urbano del Ministerio de Desarrollo Urbano. En ellas se establece que el crecimiento de las ciudades del país se conducirá hacia la formación de ámbitos funcionales primarios, intermedios y generales.

Por otro lado, los modelos derivados de la metáfora del organismo, aprecian a la ciudad en términos de una criatura viva con un patrón simbiótico de órganos, tejidos y células, capaz de un máximo potencial con un mínimo de esfuerzo. La ciudad se encuentra en equilibrio homeostático y su crecimiento no se presenta por mera adición, sino, a consecuencia de reorganizaciones internas de sus elementos y funciones. Tales reorganizaciones pueden, incluso, producir cambios radicales en ella en el momento de alcanzar determinados umbrales. En conclusión, el todo es más que la suma de las partes. Esta concepción induce a los planificadores a buscar una nueva tipología de ciudad que posea, simultáneamente, la unidad y la diversidad necesarias.²⁰

Bajo estos criterios, es fácil suponer que el desarrollo de las ciudades sólo se obtiene en la búsqueda constante del equilibrio dinámico y de la cooperación entre sus diversos componentes sociales. Esto, es diametralmente opuesto a la visión del desarrollo a partir de la lucha de intereses conflictivos. La forma y la función del organismo urbano están ligadas y, por lo tanto, no difiere en mucho de los modelos maquinísticos, en lo que respecta a la especialización de sectores por usos distintos y complementarios. Los modelos derivados de esta metáfora sugieren, además, una organización interna de la ciudad de carácter arbóreo, donde, modularmente, unidades de mayor grado incluyen unidades de menor jerarquía en un patrón inclusivo. El ejemplo clásico es la unidad vecinal. Tal como en un organismo viviente, ésta posee su propio centro y límites determinados, permitiendo en su interior una gran interdependencia entre sus habitantes. A pesar de considerarse célula básica de un organismo de más alto rango, se le presume con capacidades autonómicas de sobrevivencia.

Algunos de los criterios formales asociados con estos modelos son: la focalización de centros de actividad y servicios; los trazados orgánicos en la subdivisión de la tierra; los cinturones verdes para la recreación y la conservación ambiental; los trazados curvos de geometría irregular; las bajas o moderadas densidades y, cuando existen, altas densidades en baja altura. Asimismo, el paisajismo bucólico; las edificaciones que utilizan tecnología intermedia y apropiada, la conservación de hitos históricos; la conservación y respeto al patrimonio ambiental urbano y, en general, todos aquellos conceptos que persiguen una correspondencia directa con características morfológicas presentes en la naturaleza.²¹

²⁰ Ver Kenneth R. Schneider, *On the Nature of Cities: Towards Enduring and Creative Human Environments*, pp. 309-312.

²¹ Ver Kevin Lynch, op. cit., p. 75.

La ciudad, sin embargo, no es un organismo vivo tanto como no es una máquina. En efecto, la metáfora orgánica es inaceptable; porque, la ciudad no atraviesa por ciclos de vida natural ni crece hacia un estado de madurez tal como lo hace un organismo. Por lo demás, el concepto de autarquía socio-económica es inconcebible en un territorio cuyo sistema de ciudades define a cada uno de sus elementos roles y funciones específicas. En realidad, las interdependencias entre ciudades son cada vez mayores en calidad y cantidad. Adicionalmente, el principio de jerarquía, subyacente en los modelos orgánicos, es difícil de manejar en los sistemas urbanos.

Obviamente, las características del proceso normativo arriba descrito, están íntimamente ligadas a un conocimiento único, neutral y riguroso de la realidad urbana. Es decir, con los resultados de un diagnóstico técnicamente realizado, se garantiza la construcción de una imagen-objetivo unitaria y firme de la forma de la ciudad. Esta, se basa en una solidaridad fundada sobre la afinidad de intereses de los múltiples actores sociales involucrados en su desarrollo. En este punto de la discusión, nacen, justificadamente, interrogantes de gran trascendencia: ¿Es posible diseñar, precisa y detalladamente, una imagen-objetivo urbana a partir de una realidad incierta y mal definida?, ¿Cuáles serán los elementos que le darán vida? y, ¿Se debe, necesariamente, renunciar a la construcción de una imagen-objetivo formal de la ciudad deseada, en un enfoque alterno como el presentado?

IV.2 Imagen-objetivo y situación-objetivo del desarrollo urbano.

A diferencia del enfoque tradicional, la dimensión explicativa de la planificación urbana estratégica modela la realidad de la ciudad, en respuesta a una estructura del sistema de problemas urbanos. Los actores sociales y el organismo planificador están, entonces, ante el desafío de diseñar la imagen-objetivo de la ciudad formulando su futuro deseado. Pero, ¿cuál es la información genética de la imagen-objetivo?, ¿de dónde se deriva? Ella, proviene de una *utopía concreta* de la comunidad urbana, es decir, de una concepción imaginaria de su desarrollo pero, posible, practicable y alcanzable por la transformación de la realidad. Tal tipo de utopía es diferente a la pura, porque, significa el reconocimiento de las limitaciones propias del ser humano, lo cual le permite abandonar el mundo de los sueños, para situarse frente a su posibilidad real de desarrollo. En efecto, la utopía concreta es un constructo que sirve de referencia inmediata para establecer una

imagen deseada y posible.²²

Esta imagen deseada, se denominará: la *imagen-objetivo* del desarrollo urbano. Es un concepto con capacidad de precisar las características generales de la situación seleccionada como objetivo por la comunidad urbana. Sin embargo, su posibilidad de alcance está siempre más allá del horizonte de tiempo de planificación. Según Matus, toda imagen-objetivo debe cumplir con una serie de requisitos para que sirva como señal de orientación en todo momento del proceso de planificación..

- a) *Representatividad*: Su diseño debe ser la expresión de las aspiraciones de grupos sociales realmente representativos y responder a problemas verdaderos y trascendentes para ellos.
- b) *Validez*: Resulta de las sucesivas aproximaciones entre la imagen preliminar y la viabilidad de la trayectoria para evitar de este modo que puedan tener un carácter utópico.
- c) *Singularidad*: Su elaboración y posterior coherencia con los proyectos sociales básicos de la estrategia requiere precisarla en términos de categorías abstractas de primer grado.
- d) *Significación direccional*: Para que no constituya una simple y heterogénea relación de objetivos de jerarquía muy diversa, el criterio de selección de los elementos que debe incluir es su contribución a definir la dirección del proceso de desarrollo. La imagen debe estar depurada de todos los elementos instrumentales y centrarse en los caracteres esenciales. Por último,
- e) *Capacidad semiótica*: Su singularidad debe poderse sintetizar, con propósitos políticos, en pocos símbolos genéricos muy expresivos de los problemas y sus soluciones.²³

Adicionalmente a su condición de guía para la acción posterior, la imagen-objetivo de desarrollo urbano representa el espíritu de compromiso de los actores sociales y la convocatoria a toda la comunidad, al logro de la misma.

Una imagen-objetivo firme, faculta, a su vez, al organismo planificador a formular una hipótesis de situación-objetivo para la

²² Para una revisión más detallada de estos conceptos ver, Jorge Giordani C., *La Planificación como proceso social*, pp. 42-47 y 213-231.

²³ Carlos Matus T., *Estrategia y Plan*, p. 175.

consideración de los actores sociales. El concepto de *situación-objetivo* expresa la situación que se desea alcanzar dentro del lapso de planificación. Debe ser entendida en términos del propósito de modificación de la situación inicial y no como una simple meta a cumplir; señala la dirección de la estrategia de desarrollo urbano. Será precisada en relación a los problemas y elementos relevantes del modelo explicativo de su realidad. No todas las situaciones-objetivo tendrán el mismo contenido (a diferencia con la planificación tradicional). Cada ciudad construye su propia estructura de problemas y situaciones-objetivo de forma particular y específica a su realidad. Por ejemplo, una ciudad con fuertes presiones de crecimiento presenta problemas de habilitación de áreas de expansión, mientras que otra, con una tasa negativa de crecimiento demográfico, enfrenta otros de reactivación económica y de revitalización de áreas abandonadas.

Con el establecimiento de una situación-objetivo consistente, coherente y viable, la comunidad urbana define su voluntad de enfrentar, disolver, controlar o simplemente, ignorar sus problemas de desarrollo, en los distintos planos de gestación y espacios de actuación. Tal actitud determina el contenido de su voluntad normativa y permite establecer sus alcances en el horizonte de planificación. Esto, sugiere la tarea de formular un plan de desarrollo para la ciudad, orientado en una dirección hacia la cual apuntar esfuerzos. La formulación del plan implica contestación a preguntas tales como: ¿Hacia dónde se quiere ir?, (imagen-objetivo) ¿cuáles son los objetivos y metas razonablemente alcanzables durante el lapso de planificación? (situación-objetivo) ¿cómo se alcanzarán? (proyectos de acción, operaciones y acciones que responden a la estructura de problemas planteados) y ¿qué recursos serán necesarios? (definición de la cadena medios-productos-resultados).

IV.3 Los componentes normativos de la planificación estratégica urbana.

La planificación urbana estratégica reconoce cuatro tipos de acciones de planificación de acuerdo a sus horizontes y alcances temporales. Estos son: acciones en la coyuntura en el corto plazo; en el mediano plazo y en el largo plazo. La planificación en la *coyuntura* es el cálculo de la acción cotidiana orientada en la dirección de la situación-objetivo propuesta. La planificación en el *corto plazo* involucra el compromiso anual del gobierno municipal en todos los ámbitos de su gestión del desarrollo urbano. En él, se establecen las obligaciones institucionales de la gestión de las operaciones planificadas; así como, las previsiones presupuestarias para producirlas. Las acciones de planificación propias del *mediano plazo*, están en relación al periodo de

gobierno municipal (3 años) Constituyen, en efecto, el programa de gobierno dónde se establece el compromiso de enfrentar ciertos obstáculos al desarrollo. Finalmente, la planificación del *largo plazo* está relacionada con la interdependencia entre la imagen-objetivo y la situación-objetivo a alcanzar. Su horizonte de tiempo es variable, entre los tres y quince años, según el grado de precisión posible en la prognosis de la explicación situacional.

Estos niveles de planificación se articulan, jerárquicamente, de acuerdo al sistema de problemas de la explicación situacional. A diferencia de la planificación normativa; que utiliza los conceptos de políticas, programas, proyectos, acciones y recomendaciones; proposiciones vagas de contenido sin referencia a los actores comprometidos en su ejecución, los planes estratégicos de desarrollo están compuestos por proyectos de acción, operaciones y acciones, estructurados modularmente. De este modo, las acciones de planificación en la coyuntura son, necesariamente, componentes de acciones de mayor grado en el corto plazo; éstas, lo son de operaciones de mediano plazo y, las últimas, a su vez, de proyectos estratégicos de largo alcance. El sistema de acciones de planificación es, pues, *integrado vertical y modularmente* en respuesta al sistema de problemas construido en la dimensión explicativa.

En el siguiente gráfico se muestra la relación de inclusión entre las diferentes categorías normativas de la planificación estratégica.

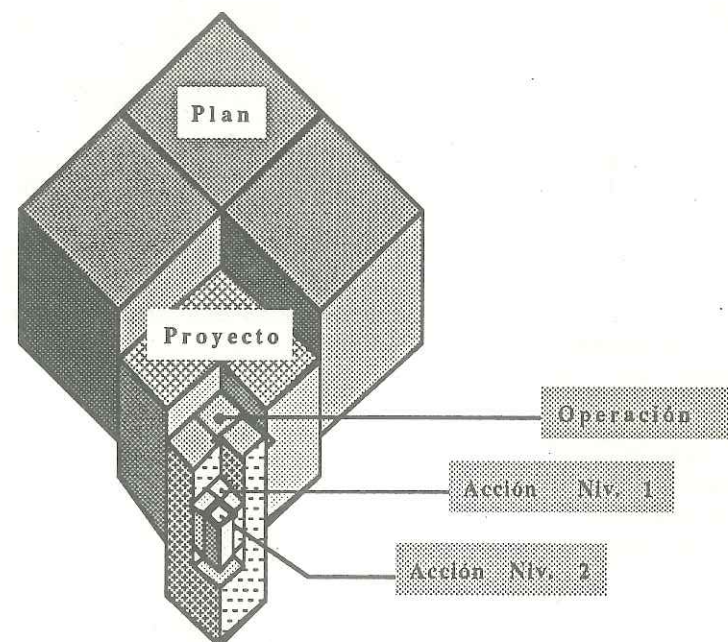


Gráfico No. 5 : Modulación inclusiva de categorías normativas.

El concepto de *acción* es una categoría situacional de naturaleza interactiva. Es decir, reconoce el intercambio de movimientos posicionales entre los diferentes actores sociales urbanos, a partir de una situación inicial determinada. Las acciones representan las unidades mínimas de actuación en el proceso de planificación y pueden estar organizadas, jerárquicamente, en diversos niveles de agregación. El conjunto articulado de ellas conforma una operación.

El concepto de *operación* sugiere el compromiso de los actores en llevar a cabo una o más acciones. Según lo define Matus, es...

..un compromiso para producir acciones que asume un actor definido, fundado intencionalmente en una previsión de que las consecuencias imputables a los medios seleccionados coincidirán significativamente con los resultados esperados en el horizonte de tiempo del plan.²⁴

De acuerdo a la pluma autorizada de Matus, este compromiso debe cumplir los siguientes requisitos:

²⁴ Carlos Matus R., *Política, Planificación y Gobierno*, p. 473.

- a) Definir claramente al responsable directo de cumplirlo y los destinatarios de los beneficios o sacrificios
- b) Precisar los medios concretos que se utilizarán para alcanzar los efectos y resultados previstos
- c) Prever en dimensión y alcance los resultados esperados en relación a los nudos componentes del vector de definición del problema que intenta enfrentar
- d) Responder, en el momento del compromiso, a intenciones de producir los resultados que se enuncian, ya que un evento producido por accidente, por error o inadvertidamente puede alcanzar resultados inesperados positivos o negativos.
- e) Exigir una aplicación de recursos, algunas operaciones son exigentes en recursos de poder, otras en recursos económicos también existen operaciones exigentes en ambos tipos de recursos, y
- f) Establecer el horizonte de tiempo en que debe ejecutarse y se propone alcanzar los resultados.²⁵

El concepto de *proyecto de acción* está definido por la selección de un conjunto orgánico de operaciones y acciones, capaces, en su articulación temporal, de dirigir el cambio urbano hacia la situación-objetivo de desarrollo de la ciudad. La viabilidad de los diversos proyectos de acción, planteados por el organismo planificador para resolver los problemas detectados, tienen una existencia garantizada por la ejecución de operaciones y acciones de carácter estratégico.

Con el objeto de precisar el significado de estos conceptos en el enfoque estratégico de planificación urbana, utilizaremos un ejemplo esquemático de una situación potencialmente real. Los actores sociales y el organismo de planificación de la ciudad de "Beta Centauri", han estructurado su sistema de problemas urbanos para enfrentarlos en el mediano plazo. Esta formalización consiste en una explicación situacional de la ciudad lograda en base al consenso.

"Beta Centauri", centro principal de producción artesanal y de distribución de bienes y servicios de su micro región, ha mostrado signos de estancamiento en su desarrollo en los últimos años. Existe consenso en que la explicación de este fenómeno reside en el carácter monoprodutor de la actividad económica de la micro región. En efecto, el desarrollo de la ciudad ha estado determinado, históricamente, por las variaciones de la explotación minera en esta área. Ella, presenta también un cuadro de contracción desde hace algunos años. Las características de enclave de esta actividad económica, no han facilitado a "Beta Centauri" generar actividades económicas comple-

²⁵ Matus, op. cit., pp. 472-473.

mentarias a los procesos económicos de su *hinterland*. Tal particularidad le ha significado un escaso desarrollo artesanal y el crecimiento moderado de actividades de servicio. Su condición de capital de Estado y, por tanto, sede de las instituciones de la administración pública regional, le permite disfrutar de una asignación presupuestaria, ahora insuficiente. Estos hechos determinan, a juicio de la mayoría de la comunidad, una pobre generación de empleos y como consecuencia, una migración negativa. En palabras de uno de los actores sociales de la ciudad, "Beta Centauri está agonizando".

La explicación de la situación descrita en un plano general, permite identificar, entre otras, el área problemática del deterioro de la calidad de la vida para los pobladores. Algunos de los problemas relacionados son:

- Ausencia de incentivos apropiados a la inversión privada en materia inmobiliaria. Los promotores estiman que no existen bases sólidas para la aparición de una demanda real de viviendas, por parte de una población en proceso de empobrecimiento paulatino.
- Falta de los mecanismos de financiamiento necesarios y la consiguiente provisión de fondos; así como, de capacidad de ahorro entre los pobladores.
- Falta de atención del sector público central a la generación de políticas y mecanismos para superar estos problemas.
- Inexistencia de cohesión organizativa en la base social. Las organizaciones vecinales son pocas y débilmente estructuradas.
- Carencia de un programa direccional claro y preciso en materia de desarrollo urbano. El gobierno local es incapaz de producir y sostener una oferta social que sirva de adherente para un compromiso de acción entre las diferentes fuerzas sociales.

Del problema fenoménico descrito, se deriva un conjunto de problemas espaciales en el plano de los hechos que la comunidad considera de responsabilidad directa del organismo planificador. Algunos de ellos son los siguientes:

- Déficit en la oferta de viviendas, especialmente, para la población de bajos niveles de ocupación e ingresos. Como mencionamos, no se han visto inversiones significativas en el mercado inmobiliario en los últimos años.

- Altos grados de hacinamiento y tugurización en las áreas consolidadas de la ciudad, donde la composición familiar promedio supera los ocho miembros. Como resultado, la capacidad de los servicios de infraestructura urbana está desbordada.
- Insuficiencia y mala calidad en la prestación de los servicios de educación, salud, seguridad y transporte.
- Crisis institucional en la gestión del desarrollo urbano, ante la falta de recursos económicos y de poder del gobierno local.
- Baja calidad ambiental en los desarrollos residenciales informales localizados en las proximidades de las instalaciones de procesamiento minero. Barrios y campamentos, ubicados en las áreas de depósitos de escombros y relaves mineros, sirven de asentamiento a más del 30% de la población total. Esta situación se agrava por el hecho de que los cuerpos naturales de agua, son utilizados sin tratamiento sanitario previo para verter las aguas servidas.

A partir de una utopía concreta, que la mayoría de la comunidad ha logrado compartir con mucho esfuerzo, se ha establecido una imagen-objetivo parcial de los aspectos espaciales de su desarrollo. Esta, traducida en términos de una situación-objetivo para dentro de cinco años, puede resumirse en:

- Se habrá reducido el déficit de viviendas en un 35%.
- Se habrá logrado detener, totalmente, el proceso de tugurización y de forma simultánea, se habrán realizado las ampliaciones y mejoras necesarias en los servicios de infraestructura.
- Existirán niveles mínimos de satisfacción, de acuerdo a índices sectoriales, en los servicios de salud, seguridad, educación y transporte.
- Se habrán superado las malas condiciones ambientales en las áreas de desarrollo informal y se habrá garantizado la restauración del equilibrio en el ambiente hidrológico urbano.

La situación-objetivo permite al organismo planificador plantear su hipótesis de plan estratégico, es decir, el instrumento para la acción concertada de los actores sociales en esta área programática. El plan está compuesto por proyectos de acción, operaciones y acciones de variadas jerarquías. Los proyectos de acción, por naturaleza estratégicos, son capaces de dirigir eficiente y, significativamente, el cambio situacional en la dirección normativa propuesta.

Retomando el ejemplo, tres proyectos estratégicos de acción: A, B y C son diseñados para lograr la reducción del 35% del déficit estimado de viviendas. Esto, se logrará mediante la actuación concertada del Instituto Nacional de la Vivienda, el Fondo de Desarrollo Urbano, la banca hipotecaria, la cámara local de la construcción, las asociaciones de vecinos y el organismo municipal. Los proyectos mencionados son desagregables en las siguientes operaciones:

Proyecto de acción, "A":

- Operación N° 1.- El gobierno central otorgará incentivos fiscales especiales del tipo "W" a aquellas empresas metalúrgicas interesadas en localizar nuevas inversiones en "Beta Centauri."
- Operación N° 2.- Los inversionistas privados del sector enfrentarán el reto de un aumento de sus exportaciones metal mecánicas, para lo cual, reforzarán sus inversiones en instalaciones como las de Beta Centauri, creando encadenamientos productivos hacia adelante.

Proyecto de acción "B":

- Operación N° 3.- El fondo nacional de desarrollo urbano adquirirá, en un plazo no mayor de un año, la cantidad de tierras necesarias para este efecto. Seleccionará, del conjunto de terrenos ofertados, los más apropiados tomando en consideración las directrices que el organismo planificador sugiera para ello.
- Operación N° 4.- El fondo ofrecerá a los miembros de la cámara de la construcción estos terrenos urbanizados. Así, de forma paulatina y sistemática (bajo un esquema de precios preferenciales), se construirán conjuntos de vivienda, con tecnología alternativa, cuyos precios no sean superiores a "X" miles de bolívares.
- Operación N° 5.- Los constructores adquirirán las tierras urbanizadas a precios preferenciales, bajo el acuerdo de que estas sean desarrolladas en las condiciones arriba descritas.
- Operación N° 6.- La cámara de la construcción de Beta Centauri se compromete a edificar, un número "Y" de viviendas

entre los precios arriba mencionados, para dentro de cinco años y ofrecerlas a la venta dentro del mismo lapso.

Proyecto de acción "C":

- Operación N° 7.- El fondo de ahorro habitacional se compromete a orientar sus depósitos hacia las instituciones financieras regionales, en la cantidad "Z", a fin de que se produzca un aumento en la cartera de créditos de dichas instituciones.
- Operación N° 8.- La banca regional se obliga, por su parte, a aumentar gradualmente su cartera de créditos para este segmento del mercado inmobiliario, en la cantidad necesaria, durante los próximos cinco años.
- Operación N° 9.- Los pobladores interesados en estos programas de vivienda se organizarán en asociaciones civiles, a fin de ser representados en sus necesidades y posibilidades de participación durante el proceso.²⁶

En la descripción de las operaciones estratégicas debe existir una clara evidencia de la eficiencia económica, es decir, la relación entre los costos de la operación y la cantidad y calidad de los productos. Pero, aun de mayor importancia es su eficacia direccional, aquella que relaciona los productos con los resultados. Así pues, las operaciones deben expresar con absoluta claridad los compromisos, los responsables, los recursos necesarios, el producto a alcanzar y los resultados de solución a los problemas propuestos.

Como lo sugiere el problema del ejemplo, un aspecto importante en las operaciones de planificación es el relativo a su intersección. Es imprescindible, para el buen funcionamiento del proyecto estratégico y por consiguiente, del plan urbano, que las intersecciones entre operaciones y acciones estén correctamente definidas. En el ejemplo se observa (ver gráfico No. 6) la intersección de cada una de las operaciones, con por lo menos otra. Este hecho hace necesario que quien diseña y gestiona cada operación, tenga presente que ella, no sólo, responderá a propósitos endógenos sino, además, a otros externos. No es concebible, por ejemplo, que el fondo de ahorro habitacional diseñe su operación de traslado de recursos a la banca regional, sin discutir con ésta la modalidad, los montos, el tiempo etc. Asimismo, será

²⁶ Esta lista de operaciones no pretende, desde luego, ser exhaustiva. Sólo la proponemos para precisar el ejemplo.

inconcebible que la banca deje de considerar estos factores al programar su cartera de créditos.

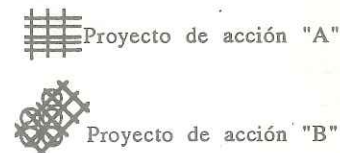
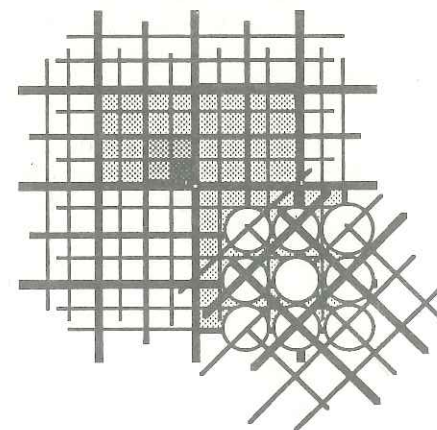


Gráfico No. 6 : Intersección entre dos proyectos de acción de un mismo plan de desarrollo urbano.

En resumen, la estructura del plan debe cumplir una serie de requisitos para que pueda funcionar. Debe responder a la estructura jerárquica de los problemas de forma modular, es decir, desde el proyecto estratégico, hasta las acciones más detalladas (de menor orden). Debe cubrir todo el universo de problemas planteados en los planos y espacios respectivos. Todas las intersecciones deben estar correctamente definidas. La responsabilidad de los actores debe recaer en organizaciones identificables y, finalmente, debe proveer los mecanismos de coordinación para manejar las intersecciones.

IV.4 La definición de la forma urbana en el diseño estratégico.

Al regresar a la interrogante planteada en párrafos anteriores, sobre la pertinencia de configurar una imagen y una situación-objetivo de la forma concreta de la ciudad, aparece la duda razonable. Para salir de ella, debemos distinguir los aspectos no espaciales de los espaciales dentro de la situación-objetivo. En efecto, mientras los primeros conforman una unidad clara y precisa, los segundos, pueden tomar formas variadas siempre que expresen la voluntad de ser de los

primeros. Es decir, no existe relación de pares únicos entre ambos. Es evidente, hasta para los más ortodoxos, la existencia de un número alto de posibilidades formales para una situación-objetivo determinada. Esto, significa que el organismo planificador no requiere de una única solución formal para normar el proceso, sino, de un conjunto de criterios de evaluación de la correspondencia entre ambos tipos de aspectos.

Como afirmáramos, la planificación urbana tradicionalmente ha definido su rol, en términos de la construcción de una única e invariable situación-objetivo formal. Como garantía de su alcance, crea una serie de dispositivos jurídicos y administrativos de manera de poder controlar su consecución. Esta situación-objetivo morfológica contiene entre otros, los siguientes elementos:

- Un perímetro urbano, rigurosamente establecido, medio confinante de áreas de la ciudad y de su crecimiento.
- La prescripción detallada por sectores de las densidades convenientes. Estas son establecidas a partir de criterios tales como: la racionalidad en la construcción; la capacidad y el mantenimiento de los servicios de infraestructura; la imagen espacial de la ciudad, etc.
- La segregación de los diversos tipos de usos del suelo, en aras de la eficacia funcional y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.
- La localización de los diversos servicios de infraestructura (redes) y sociales (puntuales), en función de la conformación de ámbitos funcionales.
- El trazado de la red vial y del transporte de personas y bienes dentro de la ciudad.
- La definición de las áreas de expansión.

La realidad, sin embargo, se encarga en un lapso generalmente corto, de desvanecer la viabilidad de tal imagen.²⁷

Es obvia, aun en nuestro dinámico enfoque de planificación, la necesidad de construir una situación-objetivo formal de la ciudad. Pero, ésta, a diferencia de la tradicional, tendrá dos características básicas:

- 1) Será una situación posible y no sólo deseable, es decir, capaz de tener en su configuración la posibilidad cierta de ser (viabilidad).
- 2) Poseerá capacidad de cambio dentro de un proceso de planificación del desarrollo, dinámico, creativo y lleno de incertidumbre.

Tal situación-objetivo de la forma de la ciudad supone esquemas abiertos de diseño capaces de incorporar variantes formales, en el proceso de alcance de la situación-objetivo.

El organismo planificador no sólo cuidará de la correspondencia de tales variaciones con la situación-objetivo de desarrollo, sino, también, de que ésta posea cualidades espaciales de rendimiento urbano. No basta una situación-objetivo formal en sintonía con los aspectos no espaciales de la situación-objetivo de desarrollo. Adicionalmente, ella deberá presentar un conjunto de características generales apropiadas. No nos referimos, por supuesto, a proveer índices de rendimiento urbano de carácter específico y prescriptivo, como por ejemplo, una densidad ideal para familias de bajos ingresos o, un tamaño determinado para los ámbitos de funcionamiento de la ciudad. Esto sería absurdo. Por el contrario, sostenemos la necesidad de un conjunto de criterios.

Aunque, no existe mayor elaboración sobre los componentes de una meta teoría urbana normativa de la cual extraerlos, se debe citar a manera de ejemplo ilustrativo, las dimensiones de rendimiento para la forma espacial de las ciudades, propuesta por K. Lynch.

1. *Vitalidad*: el grado en que la forma del asentamiento sustenta las funciones vitales, los requisitos y capacidades biológicas de los seres humanos ante todo, cómo protege la supervivencia de la especie. Este es un criterio antropocéntrico, aunque quizás algún día consideremos la forma en que el entorno sirve de soporte para la vida de otras especies, incluso cuando ello no contribuya a nuestra propia supervivencia.
2. *Sentido*: el grado en el cual el asentamiento puede ser claramente percibido y mentalmente diferenciado y estructurado en el tiempo y en el espacio por sus residentes, y el grado en que esa estructura mental conecta con sus valores y conceptos el ajuste entre el entorno, nuestras capacidades mentales y sensoriales, y nuestras construcciones culturales.
3. *Adecuación*: el grado en el que la forma y la capacidad de los espacios, canales y equipamiento de un asentamiento se adecúa al tipo y cantidad de actividades que realiza o que desea realizar la gente es decir, la adecuación de los contextos de conducta, incluyendo su adaptabilidad a las acciones futuras.

²⁷ Ver, F. Stuart Chapin, *Planificación del uso del suelo urbano*, Cap. IX al XI.

4. *Acceso*: la capacidad de llegar a otras personas, actividades, recursos, servicios, información o lugares, incluyendo la cantidad y diversidad de los elementos que puedan alcanzarse.
5. *Control*: el grado en que el uso y el acceso a espacios y actividades, y su creación, reparación, modificación y dirección son controlados por aquellos que los usan, trabajan o residen en los mismos.
Si estas cinco dimensiones comprenden todas las dimensiones principales de la calidad de un asentamiento, debo, por supuesto, añadir dos metacriterios, que siempre se añaden a cualquier lista de cosas buenas:
6. *Eficacia*: el costo, en términos de otras cosas valoradas, de crear y mantener el asentamiento, para cualquier grado de consecución de las dimensiones ambientales antes enumeradas.
7. *Justicia*: la forma en que los beneficios y costos ambientales se distribuyen entre las personas, según algún principio concreto, como la equidad, la necesidad, el valor intrínseco, la posibilidad de pagar, el esfuerzo realizado, la contribución potencial o el poder. La justicia es el criterio que equilibra las ganancias entre las personas, mientras que la eficacia equilibra las ganancias entre los distintos valores.²⁸

En el ejemplo antes propuesto, el organismo planificador diseña una situación-objetivo formal meramente hipotética y abierta a variantes sugeridas por la dinámica del cambio urbano. Hagamos una simulación de la realidad para especular cómo se gestiona esta variabilidad. En efecto, la intersección de las operaciones No. 3, 4, y 8 han determinado, que la construcción de viviendas es viable en proyectos territorialmente dispersos. Se producirán, consecuentemente, proyectos de revitalización de zonas dentro del área central; de densificación de áreas residenciales ya construidas en la periferia; de mejoramiento y consolidación de las viviendas informales y de urbanización de terrenos en diversos sectores de "Beta Centauri". Por consiguiente, su situación-objetivo formal corresponderá con modelos cuasi-estructurados de la forma urbana, capaces de aceptar una gran variedad de proyectos y operaciones en su camino hacia la situación-objetivo de desarrollo.

A través de la historia del urbanismo, se hallan evidencias de modelos formales simples-cuasiestructurados, que significan la posibilidad de aceptar diversas opciones y variantes formales. Estos, son gobernados por un pequeño grupo de normas, las que sin embargo, otorgan un extenso margen de libertad y de imprevisión circunstancial. A título de ejemplo es posible citar el modelo de urbanización barroco. Este modelo postula la posibilidad de organizar el territorio urbano de acuerdo al siguiente procedimiento: Se selecciona una serie de espacios

²⁸ Kevin Lynch, op. cit. p. 92.

urbanos, considerados claves para ubicar en ellos estructuras simbólicas de importancia para la ciudad. Los nodos, así creados, se unen con vías principales, sobre cuyos límites se establecen rígidos controles en las características de las edificaciones y un tratamiento paisajístico (pavimentos, cobertura vegetal, mobiliario urbano, etc.), que les brinde unidad perceptiva. El desarrollo espacial en el resto del espacio urbano- por lo general de forma triangular- es menos controlado, lo cual reduce las restricciones físico-espaciales a los proyectos direccionales propuestos. Este modelo, ahí donde ha sido posible aplicarlo adecuadamente, ha permitido crear imágenes espaciales firmes de la ciudad, sin recurrir a la imposición de controles a todas sus áreas, ni consumir excesivos recursos económicos.

Es evidente, que en la práctica de la planificación urbana estratégica el organismo planificador ya no actúa de manera tradicional. En otras palabras, no se limita a comparar los proyectos de actuación con una situación-objetivo formal rígida para aprobarlos. Por el contrario, evalúa las implicaciones de cada proyecto (variantes) a la luz de los criterios que permitieron construir la hipotética situación-objetivo de la forma urbana. La evaluación se hace, entonces, contra un listado de conceptos y no contra una única y nítida imagen ideal.

V. LA ESTRATEGIA EN EL DESARROLLO URBANO

La dimensión normativa del proceso de planificación estratégica urbana consiste, básicamente, en elaborar el diseño de acciones, prejuzgando su voluntad y capacidad innata de existencia real. Sin embargo, una larga experiencia en esta materia ha demostrado que tal certeza no es garantía de suceso. Por tal razón, la dimensión estratégica del proceso centra su interés en la creación de posibilidades para que tales acciones puedan ejecutarse, introduciendo el concepto de viabilidad como pilar fundamental de su identidad. Este concepto significa la posibilidad real de que las acciones de planificación sean decididas oportunamente, ejecutadas con eficacia y, sobre todo, produzcan efectos perdurables durante el lapso estimado por el planificador.

V.1 La tarea del gobierno municipal de hacer viable lo diseñado.

La dimensión estratégica del proceso supone, entonces, la creación de la viabilidad política, económica e institucional para los proyectos de acción y sus operaciones. En ella, se contrasta, constantemente, lo necesario con lo posible con el objeto de ampliar el espacio de este último, hasta que coincida con el de lo necesario. Este propósito plantea la necesidad de reducir las restricciones que la realidad presenta al plan. Aumentar los recursos de poder es el camino de la construcción de la viabilidad política; incrementar los recursos económicos, el de la viabilidad económica y mejorar las capacidades de organización, el de la viabilidad institucional.

Aunque, compuesta por tres tipos de elementos diferentes, la viabilidad del plan de desarrollo urbano es en realidad síntesis de ellos. Su interdependencia sugiere un método de aproximaciones sucesivas de diseño del plan, en función de los ajustes generados por el espacio de lo posible en estas dimensiones de la realidad. El organismo planificador

municipal debe enfrentar el problema de la generación y administración eficaz de recursos: de poder, económicos, financieros, legales, organizativos y tecnológicos. Sólo tal gerencia de recursos dará viabilidad a la situación-objetivo urbana planteada.

La construcción de la viabilidad de los planes de desarrollo urbano dependerá de la voluntad de cambio de sus pobladores, de las capacidades creativas de sus gobiernos locales y, fundamentalmente, del éxito de ambos, en su lucha por obtener autonomía económica, financiera, de gestión y ejecución para dirigir su futuro. Es tarea de éstos, conducir el proceso de la creación de posibilidades para alcanzar las situaciones-objetivo. En los problemas urbanos, cuyas soluciones están sujetas al desenvolvimiento de situaciones donde ninguno de los actores sociales tiene el poder absoluto de tomar decisiones y ejecutarlas (poder compartido), el gobierno municipal tiene la responsabilidad histórica de planificar sus actuaciones superando las limitaciones propias del normativismo y los vicios de la acción inmediatista en la coyuntura.

La variedad de ciudades de la geografía venezolana impide generalizar sobre las formas de enfrentar la dimensión estratégica de la planificación urbana. Su sistema urbano presenta diversidad de rangos, tamaños, vocaciones, funciones y roles en sus diferentes elementos componentes. Las características de las comunidades metropolitanas, los centros regionales, centros subregionales o capitales de distrito, son efectivamente, diferentes.²⁹ Obviamente, sería incorrecto generalizar sobre sus niveles de gobernabilidad.

La desigualdad de los gobiernos municipales del país les provee de capacidades diferenciales para construir viabilidad a sus planes de desarrollo urbano. En el plano de la viabilidad política encontramos:

- Gobiernos locales gestores de sus planes dentro de una atmósfera política pluralista. Es decir, en tales ciudades coinciden una gran cantidad de actores con recursos de poder limitados, lo cual les obliga a formar alianzas para alcanzar sus objetivos. Este es el caso de las comunidades metropolitanas y de los centros urbanos regionales.
- Gobiernos locales en ciudades donde existe una mayor centralización del poder; en otras palabras, éste, se encuentra dividido en una menor cantidad y variedad de actores. En este caso, el gobierno municipal funge de elemento cohesivo en el centro de una coalición de intereses.

²⁹ Ver Oscar Gómez Navas, *Administración Municipal y Urbanización en Venezuela*, pp. 72-82.

- Gobiernos locales de ciudades de menor tamaño donde existen actores con una cuota de poder desproporcionada. Tales actores pueden provenir, indistintamente, del aparato productivo o del jurídico-político. En este caso, los gobiernos urbanos y sus organismos de planificación están fuertemente influenciados por ellos.

En el plano de la viabilidad económica se encuentra, a lo largo del país, escasos gobiernos urbanos con ingresos ordinarios, extraordinarios y bienes patrimoniales suficientes para servir de motor económico del desarrollo urbano. La gran mayoría, en diversos niveles de insuficiencia, se hallan ante la necesidad de incrementar sus ingresos y patrimonio, simplemente para cumplir con sus compromisos mínimos de atención a los servicios públicos. Tal situación hace difícil pensar, en que los escasos recursos económicos y financieros disponibles puedan reorientarse a proyectos estratégicos de desarrollo. Esto plantea dos temas relevantes en la creación de la viabilidad económica. Por un lado, la correspondencia de los recursos requeridos por el plan, con las disponibilidades y capacidades del sistema para generar nuevos recursos, y por otro, la rentabilidad económica de sus acciones y operaciones.

En lo referente a las exigencias económico-financieras del plan, se debe señalar que, éstas, obligan al gobierno municipal a requerir de los diversos agentes públicos o privados, el aporte de los fondos necesarios para su financiación. En efecto, las externalidades generadas en la ciudad reclaman de cada individuo e institución, sufragar los costos sociales de su desarrollo. Por supuesto, la mayor parte de los costos involucrados han de ser cubiertos por el Estado, mediante la asignación presupuestaria; sin embargo, hacer participar, crecientemente, a todos los miembros de la comunidad urbana es una medida de saneamiento económico indispensable. Los fondos para la inversión pública local de las operaciones planificadas provienen de diferentes fuentes. Estas son: el presupuesto municipal; los presupuestos sectoriales de la administración central; los presupuestos estatales; los presupuestos de las empresas públicas e institutos autónomos que prestan servicios de infraestructura básica; los presupuestos coordinados entre la administración central la estatal y la local; los recursos provenientes de la búsqueda de nuevos ingresos y, los recursos captados de la actuación privada en el mercado inmobiliario como son las cesiones de suelo, infraestructura etc.

En otro orden de ideas, cabe señalar a un porcentaje significativo de gobiernos municipales, sin poseer una organización apropiada para enfrentar el desafío de la formulación y ejecución del cambio urbano. En efecto, los organismos de planificación urbana municipal han sido diseñados para una acción social no interactiva. En ciertos casos, se

limitan a la acción normativa, en otros, exclusivamente, a la fiscalización de las actuaciones urbanísticas y, en la mayoría de los casos, actúa en forma intuitiva e inmedatista. Es indispensable, crear nuevas organizaciones para cumplir su rol en la gestión del desarrollo de la ciudad, dentro de una acción social intensamente interactiva. Los Concejos Municipales deben superar sus restricciones de organización, apelando a cambios estratégicos en sus aparatos administrativos. Tales cambios serán sugeridos por las necesidades emergentes durante el proceso de planificación. Por esta vía, se podrán alejar del utopismo declarativo y del reformismo generalizante de los "reformadores de oficio".

En conclusión, es posible afirmar que los organismos de gobierno local de las ciudades venezolanas, manifiestan un cuadro de insuficiencia de poder, de escasez de recursos económicos y de inadecuada capacidad operativa para conducir el desarrollo urbano. Sin duda, esto se explica en el excesivo rol protagónico de la administración pública central; en efecto, es apreciable, a simple vista el manejo centralizado de los presupuestos, programas de inversión y mantenimiento de los principales servicios de infraestructura urbana. La influencia de organismos nacionales en materia de vialidad, saneamiento y otros servicios básicos urbanos, en muchos casos, no se limita al financiamiento de obras, sino, a la contratación y dirección de la ejecución de lo planificado.

Por otro lado, los gobiernos municipales tampoco tienen ninguna participación significativa en lo referente a la habilitación y oferta de tierras urbanizadas. Esto, es una restricción insoportable para quien se supone es el conductor de la estrategia de crecimiento físico-espacial de la ciudad. Históricamente, esta decisiva función del desarrollo urbano, ha recaído en organismos nacionales (Banco obrero, INAVI, MINDUR, FONDUR, etc) y, por supuesto, en mayor medida, en la inversión privada, financiada por el Estado a través del aparato crediticio nacional. En adición al escenario hasta ahora esbozado, la gestión y ejecución de la prestación de servicios sociales básicos: educación, salud, etc, son también competencias de la administración central. La situación de escasa autonomía financiera y de gestión de los aparatos de gobierno municipal en Venezuela los pone ante una misión imposible, enfrentar el reto de conducir el desarrollo de sus ciudades sin autonomía y con una manifiesta incapacidad de generar, asignar y gestionar los recursos necesarios para cumplirla.

En la actualidad, el inicio del proceso de reforma del Estado y, en general, la aparente actitud emergente de transferencia de responsabilidades hacia los gobiernos locales, permite esperar cambios importantes en el escenario descrito. Sin embargo, los gobiernos municipales y sus comunidades organizadas están en un período de

transición, particularmente, interesante para su lucha autonómica. Esto, hace de gran importancia la exploración de los escenarios políticos, económicos e institucionales posibles donde se produce la gestión del desarrollo urbano. Por este motivo, la dimensión estratégica es clave en el proceso de planificación urbana.

V.2 Exploración de escenarios y simulación de trayectorias.

La construcción de viabilidad a las acciones de planificación requiere de la definición de los escenarios probables. El escenario debe ser entendido como el ambiente externo a la situación urbana; en él, toma forma un sistema de problemas de mayor jerarquía y de otro orden espacial. Así, el escenario se convierte en un espacio receptor de hechos, fenómenos y estructuras, que sin ser parte de la situación urbana ejercen una influencia decisiva sobre ella, (gráfico No. 7).

El escenario actual del desarrollo de las ciudades en Venezuela está conformado por las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional. En un sistema político excesivamente centralista como el Venezolano, el espacio de acción disponible para modificar la situación urbana está, intensamente, constreñido por un contorno que tiende a su reducción.



Gráfico No. 7 : Las presiones de reducción espacial del escenario de la situación del desarrollo urbano en Venezuela, provienen de diversas direcciones.

Los mecanismos utilizados para ejercer esta constante presión son: las leyes, decretos y reglamentos sobre la materia; el diseño del sistema de planificación nacional; las asignaciones presupuestarias; la estructura organizativa de la administración pública central, etc. Pero, no es sólo el sector público quien presiona para reducir las capacidades

de movimiento autónomo del gobierno municipal, también, lo hace, indirectamente el sector privado que a través de sus organizaciones empresariales y sindicales a niveles extraurbanos, ofrecen un obstáculo desproporcionado al aumento de la autonomía local. El gobierno municipal necesita, pues, contraponer una fuerza superior³⁰ en el sentido contrario a la presión, para lo cual debe ejercer el liderazgo de una comunidad urbana, reivindicadora de su derecho a regir su propio modelo de desarrollo.

En esta relación de existencia dialéctica entre la situación urbana y el escenario dónde cobra vida, se explora la viabilidad de las propuestas del cambio urbano. Para tal efecto, el organismo planificador debe analizar aspectos tales como:

- El comportamiento de los actores ante los estímulos de planificación (proyectos, operaciones, etc.)
- Las intenciones de los actores (valoración de problemas y proyectos), intereses, capacidades (fuerza) y afinidades (intersección de espacios direccionales) entre los diversos actores.
- La estimación de la fuerza política propia del organismo de gobierno municipal.
- La estimación de sus capacidades organizativas para poder ejecutar los proyectos y operaciones propuestas.
- La capacidad de adecuación de las formas y procedimientos institucionales al proceso de cambio situacional.
- La disponibilidad de recursos económicos y financieros para ejecutar los planes.
- La capacidad para ampliar el volumen de tales recursos.

Sólo, luego de establecer para cada proyecto, operación y acción propuestos, el examen de tales aspectos, estaremos en condición de simular, analíticamente, su viabilidad dentro de ciertas trayectorias probables.³¹ Este análisis identifica las condiciones de viabilidad (probabilidades de éxito) de cada situación y de su encadenamiento posterior. De esta forma, quien planifica puede seleccionar un curso de

³⁰ Ver, Mario Testa, "Tendencias de Investigación en Ciencias Sociales para Planificación, Cuadernos del CENDES, Nº 5, Enero-Abril 1986, pp. 49-59.

³¹ Por trayectoria nos referimos al encadenamiento de situaciones o proyectos hacia la situación-objetivo urbana.

acción flexible, compuesto por proyectos direccionales, en calidad de guía y, además, diseñar una serie de operaciones tácticas, de eficacia procesal necesarias para la viabilidad de los proyectos y operaciones dirigidas hacia la situación-objetivo.

Como se ha afirmado, la dimensión estratégica del desarrollo urbano implica un proceso social interactivo entre los diversos actores involucrados. Por ende, existe en él, un intercambio de movimientos donde cada actor evalúa y decide su movimiento siguiente en función de los movimientos hechos por los demás. Esto, les sugiere estrategias abiertas o encubiertas de cooperación, cooptación o conflicto entre ellos, según sea el caso.³²

El concepto de *cooperación* define una forma compleja de actuación mancomunada de los actores sociales para obtener el logro de una meta. Ella, puede comprender variadamente: mecanismos de coordinación, con o sin comunicación formal; negociaciones formación de coaliciones; desafíos, amenazas y tácticas disuasivas. La cooperación no implica propósitos comunes. En efecto, la negociación es el medio más importante para acordar cursos compartidos de acción. Por lo tanto, existe la probabilidad de que las alianzas entre actores, se produzcan de forma diversa según se orienten sus intereses particulares en cada proyecto de actuación, operación o acción de planificación urbana. Los aliados en la solución de un problema determinado pueden ser los adversarios en la solución de otros.

La *cooptación* es el proceso por el cual los actores sociales urbanos son atraídos hacia las posiciones legibles de otro actor, quien por su poder y peso específico dentro de una situación, funge de aglutinante de las expectativas y acciones de los demás. La autoridad, la intimidación y la persuasión son los mecanismos usuales de la cooptación. Así, la acción de un actor cualquiera se suma a la de otro sin pretender modificarla o condicionar su actitud. Esta estrategia, sin embargo, puede resultar riesgosa en la medida en que la aplicación de los factores de cooptación se relajen y los actores involucrados desvíen sus acciones hacia situaciones-objetivo diferentes.

El *conflicto*, por otro lado, significa el enfrentamiento entre las posiciones de los actores sociales sobre la solución a problemas específicos. En él, se plantea la situación en términos de triunfo de una posición y la derrota de otras. Lo que uno gana, otros lo pierden. De este modo, cuando la contradicción social de intereses alcanza niveles de antagonismo, la forma de resolver los problemas es la confrontación de los pesos de sus respectivas fuerzas políticas, económicas e institucionales. En el proceso de planificación del desarrollo de una

³² Ver, Matus, op. cit., pp. 532-539.

ciudad se hace uso de los tres caminos estratégicos mencionados. El organismo planificador debe combinarlos, en función de las estrategias de los otros actores sociales urbanos y de los diversos proyectos de acción propuestos.

A diferencia del enfoque normativo, que presume un futuro determinable a priori y un plan de trayectoria única de lo presente a lo deseado, el enfoque estratégico, postula un proceso entre la situación inicial y la situación-objetivo urbana donde todas las opciones estratégicas pueden tomar lugar. La ejecución de cada una de los proyectos de acción diseñados, conduce a situaciones intermedias-entre la inicial y la objetivo. Sus encadenamientos delinean una cantidad de trayectorias posibles en la dirección de la situación-objetivo; en ciertos casos, de manera directa, en otros, experimentando retrocesos o desvíos coyunturales de carácter estratégico.³³

Con el objeto de precisar algunas consideraciones sobre el análisis de viabilidad de un plan de desarrollo urbano, vía simulación de trayectorias y de opciones de estrategia,³⁴ se regresa al ejemplo propuesto para Beta Centauri. Se recordará, que el proyecto estratégico propuesto en la dimensión normativa del plan, era definido en términos de la reducción del 35% del déficit estimado de viviendas (compuesta por familias de bajos niveles ocupacionales y de ingresos) y suponía la existencia de consenso entre los actores respecto a la situación-objetivo propuesta. El proyecto comprendía 9 operaciones de los diversos actores involucrados: Operación 1; incentivos fiscales a la industria. Operación 2; aumento de la inversión privada del sector en Beta Centauri. Operación 3; adquisición de tierras urbanizables por Fondur. Operación 4; Oferta de tierras ya urbanizadas a constructores. Operación 5; adquisición de estas tierras por miembros de la cámara de la construcción local. Operación 6; construcción y puesta a la venta de viviendas. Operación 7; fondo de ahorro habitacional orienta fondos a banca regional. Operación 8; banca regional aumenta sus créditos para

³³ Ver, Jorge Giordani, Mario Testa y Lourdes Yero, "La planificación posible en la prospectiva socio-política de América Latina". Cuadernos de la S.V.P. Nº 153-155, 1981, pp. 62-65.

³⁴ Literalmente el término estrategia significa el arte de los generales (proviene del griego strategos), sin embargo, en este trabajo se entenderá por estrategia: el recorrido de arcos situacionales encadenados, secuencialmente, en la dirección de la situación-objetivo urbana. Ella, está compuesta por las acciones de planificación y gestión que la alta dirección del gobierno municipal realiza como respuesta a las acciones posibles o reales de los diversos actores sociales urbanos. En este sentido, el concepto difiere del utilizado por la planificación normativa que lo define como un conjunto de lineamientos de desarrollo determinados en la fase de la elaboración del plan, y que deben ser seguidos en el proceso de planificación.

segmento del mercado de oferta deficitaria. Operación 9; organizaciones de potenciales compradores interesados participan en el proceso.

Matemáticamente, la cantidad de trayectorias posibles para el conjunto de las 9 operaciones diseñadas en el ejemplo sería 9!, es decir, 362880. A pesar, de que existe una gran cantidad de trayectorias que son descartables desde el inicio, por imprácticas o ilógicas, el número restante es aún astronómico para nuestra capacidad de análisis y disponibilidad de tiempo. Es recomendable entonces, dividir, modularmente, los proyectos de forma de trabajar con conjuntos de trayectorias posibles de menor tamaño. Para facilidad de análisis y comprensión del ejemplo se ha agrupado las 9 operaciones en tres unidades jerárquicamente superiores, llamados proyectos de actuación A, B y C. Proyecto A: aumento de la producción y el empleo (operaciones 1 y 2) proyecto B: construcción de las viviendas necesarias, en el lapso de planificación (operaciones 3,4,5 y 6) y, proyecto C: provisión de los recursos financieros necesarios para la construcción y adquisición de estas viviendas (operaciones 7,8, y 9). Tales proyectos, por definición, son capaces, articuladamente, de transformar la situación inicial (Si) a la situación-objetivo (So).

Al no haber restricciones técnico-materiales para el inicio de los proyectos y sus precedencias, existirán 6 trayectorias posibles de acuerdo a la posición de cada proyecto dentro de la cadena (3!). En esa misma medida, se producirá igual número de situaciones intermedias. ¿Cuál será la trayectoria de mayor probabilidad de éxito?, ¿Qué opciones tienen estas trayectorias si algún nodo de la cadena fracasa?, ¿Cuál es la trayectoria de menor riesgo?, ¿Qué recursos son necesarios para cada una de ellas?, en fin, ¿Qué orden establecer para estos proyectos?. Para responder a estas interrogantes es necesario definir una red de relaciones directas e identificables entre su ejecución y sus resultados.

Se presenta a continuación, las 6 trayectorias de situaciones posibles causadas por los resultados de los proyectos A, B y C.

Orden de los proyectos	Trayectoria	Probabilidad de suceso
A-B-C	1-2-5-8	$.9 * .8 * .75 = .54$
A-C-B	1-2-6-8	$.9 * .9 * .92 = .745$
B-A-C	1-3-5-8	$.5 * .8 * .75 = .3$
B-C-A	1-3-7-8	$.5 * .65 * .65 = .211$
C-A-B	1-4-6-8	$.7 * .75 * .92 = .483$
C-B-A	1-4-7-8	$.7 * .8 * .65 = .364$

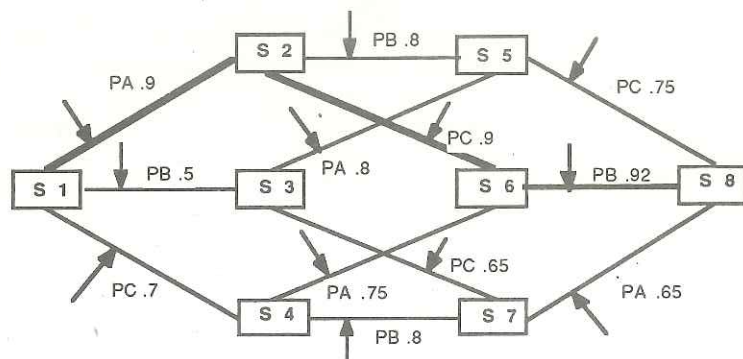


Gráfico No. 8 : trayectorias posibles de proyectos de acción, A, B y C

Supóngase, que se ha realizado el análisis de las viabilidades política, económica e institucional y como consecuencia de ello, estamos en capacidad de asignar probabilidades de transformación de la situación a cada arco dentro del conjunto de trayectorias. El organismo de planificación urbana elaborará, de acuerdo a cada caso, un esquema de valores relativos capaces de establecer las diferencias de probabilidad estimadas de suceso entre arcos (ver gráfico). Una vez realizado el cálculo de probabilidades condicionadas, se determina que la trayectoria 1-2-6-8 con un valor de $p=.745$, ofrece el producto mayor de probabilidad condicional de transformación de las situaciones. En otras palabras, es conveniente aumentar la producción y el empleo en la ciudad en un inicio, para luego, empezar a proveer los recursos financieros necesarios a la banca regional y finalmente, construir las viviendas necesarias.

El conocer la trayectoria más probable de tránsito desde la situación inicial a la situación-objetivo urbana, nos permite tener una visión hipotética del proceso en el presente. Sin embargo, es una mera hipótesis, ya que el cálculo de viabilidad supone el suceso de los hechos en la forma decidida por el estratega y un escenario invariable a lo largo de todo el proceso. En la práctica de la planificación ambos postulados se evidencian falsos. En efecto, los hechos no producen, necesariamente, situaciones intermedias exactamente iguales a las simuladas, ni las condiciones de cada problema y proyecto permanecen constantes en el tiempo. En realidad, los problemas se modifican imprevisiblemente, por las acciones de planificación de los diversos actores y, por consiguiente, los proyectos que los enfrentan. Tampoco, los actores tienen un comportamiento rígido determinable a priori; ellos, pueden alterar sus propias estrategias durante el proceso y modificar su actitud inicial de cooperación, por una de indiferencia o de conflicto.

Adicionalmente, el organismo planificador puede redefinir sustancialmente su estrategia inicial, es decir, replantear su situación-objetivo, sus opciones estratégicas, las situaciones intermedias, etc.

Estas consideraciones permiten afirmar, que la trayectoria óptima a recorrer no es determinable de antemano por el mero cálculo en el tiempo presente. Por consiguiente, el cálculo de la viabilidad es inherente a cada proyecto ejecutado y a cada situación intermedia alcanzada. Tal cálculo significa la evaluación de resultados de las acciones planificadas y la redefinición de los arcos de las diversas trayectorias posibles. No se trata, pues, de un cálculo mecánico único, sino, de un método de raciocinio para el cual, el conocimiento de la ciudad y su experimentación son imprescindibles en la eficacia de la estrategia. Es aquí donde la dimensión estratégica del proceso muestra por entero su identidad y utilidad.

V.3 La acción táctica en la estrategia de desarrollo urbano.

Otro importante aspecto a tratar sobre el conjunto de estrategias posibles, es el referente a la aparición de las operaciones de eficacia procesal mencionadas con anterioridad. Estas operaciones tácticas son necesarias en la construcción de viabilidad de los proyectos direccionales diseñados. La gran mayoría de ellas no puede ser planificada en el inicio del proceso, porque, aparecen como necesarias durante el desarrollo del mismo, tienen variados grados de relación con los proyectos direccionales que apoyan y su importancia puede llegar a ser decisiva para la consecución de la situación-objetivo. Su carácter es variado. En efecto, pueden ser operaciones políticas, económicas, sociales, organizacionales y de obras civiles. Por lo general, ellas están relacionados a la real capacidad de inducción, presión, sorpresa, conducción y negociación del organismo planificador con respecto a la situación urbana.

Las operaciones tácticas son de especial importancia en la situación-objetivo formal urbana, dado que, tienen la capacidad de insertarse dentro de esquemas abiertos de diseño de la situación-objetivo de desarrollo. De esta manera, sirven de guía formal a la distribución espacial del crecimiento de la ciudad. Esta categoría es inexistente en la planificación tradicional, debido a que por definición, sólo pueden ser concebidos durante un proceso permanente y continuo de planificación. Los ejemplos típicos de tales operaciones tácticas son las obras públicas. A diferencia con las prescritas por la óptica tradicional, los proyectos de obras públicas se formulan, en la mayoría de los casos, durante la ejecución del desarrollo y bajo la presunción de

su capacidad de crear viabilidad a los proyectos direccionales del cambio urbano. Sin embargo, en algunas circunstancias especiales, pueden tomar carácter de direccionales por su trascendencia en el plan.

Cualquier modelo de ordenamiento espacial basado en puntos claves de referencia, focalizadores de determinados sectores de la forma urbana, está en capacidad de crear las ventajas comparativas necesarias para orientar la ejecución de los proyectos direccionales. Sin embargo, y a diferencia con una estricta concepción normativa, esto, es sólo determinable durante el proceso mismo de desarrollo. Como ya establecieramos, los diversos actores urbanos varían dinámicamente sus estrategias haciéndose imprescindible posiciones flexibles en la táctica.

Como se mencionara en párrafos anteriores, las operaciones tácticas pueden operar tanto en la esfera política, como en la económica, la social y la institucional. Se ensayará a continuación una taxonomía de ellas. De acuerdo a la naturaleza de su influencia, éstas pueden ser de: inducción, presión, conducción, negociación o desconcierto.

Las operaciones de *inducción* persiguen crear condiciones favorables para que los actores del desarrollo tomen decisiones y ejecuten acciones orientadas en la dirección propuesta. Un ejemplo típico, cuando su propósito se orienta hacia el logro de la situación-objetivo y, no simplemente, a seguir la tendencia existente, es el referido a los proyectos de obras de redes de servicio de infraestructura. Otros ejemplos de tales operaciones son: la determinación del patrón de impuestos diferenciales a la propiedad inmobiliaria, los subsidios en la ejecución de ciertas obras, las transferencias de densidades, el mantenimiento de servicios etc.. Estos, claramente inducen, vía creación de ventajas comparativas, el interés por el desarrollo en determinadas zonas de la ciudad.

Las operaciones de *presión* están naturalmente asociadas a la capacidad de autoridad del gobierno municipal y le permiten a éste, actuar sobre los actores sociales urbanos en determinados momentos del proceso para provocar un cambio de rumbo en sus acciones. Las acciones normativas de regulación, como las prescritas por la planificación tradicional, pueden convertirse en acciones de presión; por supuesto, bajo el criterio de la flexibilidad en la toma de decisiones. Un cambio en la zonificación del uso del suelo o de la magnitud de la densidad residencial serán factores de presión para los inversionistas inmobiliarios y los obligarán a modificar sus tendencias, por ejemplo.

Las operaciones tácticas de *desconcierto* facultan al organismo planificador a actuar, sorpresivamente, ante los estrategas adversarios

con acciones imprevistas por éstos. Tienen por finalidad, entonces, la recuperación de la iniciativa en la conducción de la trayectoria más eficaz hacia el objetivo. Por lo general, son de orden político y económico. Es difícil sugerir ejemplos frecuentes de éstas, por la naturaleza misma de la sorpresa, sin embargo, podríamos citar el cambio drástico del patrón de impuestos a la propiedad de la tierra urbana como uno de ellas.

Las operaciones de *conducción* son aquellas que representan la capacidad perceptible de gobierno de los Concejos Municipales. Pueden ser de toda índole, es decir, tienen influencia en cualquier o todas las esferas arriba mencionadas. Desde luego, la relevancia de este tipo de operaciones tácticas para el desarrollo de la ciudad, está en función de los recursos de gobierno de que disponen las cúpulas municipales para alcanzar la situación-objetivo urbana. Algunos ejemplos son: las obras públicas de apoyo a proyectos direccionales determinados; la prestación de servicios sociales; la determinación de las variables urbanas fundamentales en urbanizaciones y edificaciones; el control de la intensidad y uso del suelo urbano; la promoción de inversiones privadas; el diseño de procedimientos administrativos, etc.

El concepto de *negociación* da origen a la existencia de otras operaciones tácticas, que tienen como propósito obtener aliados para la estrategia propia del gobierno municipal. Estas acciones cuyos costos pueden, con frecuencia, superar los beneficios en la coyuntura (concesión), contribuyen, sin embargo, a la construcción de la viabilidad del plan. Tales acciones de planificación se producen mediante los mecanismos propios de la negociación, en los cuales, se hacen concesiones tácticas para bloquear o reorientar las acciones de un actor determinado. Para operar estos proyectos es imprescindible estar libre de regulaciones preestablecidas y, apoyarse por el contrario, en mecanismos discrecionales capaces de producir acciones importantes sobre la base de caso por caso. Ejemplos característicos de éstas son: los aumentos de densidad neta residencial-vía incremento del número de pisos de las edificaciones- a cambio de la cesión de tierras para uso público; aquellos proyectos en que los promotores privados deciden dar prioridad a la urbanización de ciertas zonas de la ciudad, siempre que obtengan la garantía de un trato preferencial tributario; unidades especiales de urbanización en las cuales sólo se preestablece la densidad bruta, quedando el resto de variables (áreas de ubicación, tamaño de parcela, áreas de construcción, etc) indefinido, a la espera de las proposiciones del promotor. En general, los mecanismos de negociación suponen el otorgamiento de un alto grado de facultad discrecional a los funcionarios de planificación urbana.

Las operaciones tácticas de planificación propuestas no son excluyentes en su naturaleza, en efecto, éstas, pueden ser considerados,

simultáneamente, como de varios de los tipos señalados. Sus diferencias radican en las características de las situaciones intermedias en que deben ser utilizadas y en la forma del desenvolvimiento de las opciones estratégicas hacia la situación-objetivo formal propuesta. El nuevo rol del Estado venezolano en la conducción del desarrollo nacional, hace imposible pensar en muchos de las operaciones tácticas como direccionales, tal cuál se sugería en el pasado. Ahora, su función básica es promover y no ejecutar el desarrollo. Por lo tanto, las operaciones tácticas son cada vez más decisivas en la construcción de viabilidad a las situaciones-objetivo diseñadas.

V.4 ¿Existen opciones estratégicas para la forma urbana?

En la oportunidad de discutir sobre la explicación situacional de la forma urbana, se observó que la explicación de la estructura formal de la ciudad es inseparable del sistema de problemas urbanos. Existe una relación solidaria entre la estructura de tal sistema y las formas y modalidades de la ocupación territorial urbana. Por otro lado, el diseño de la situación-objetivo de la forma urbana se construye en base a esquemas hipotéticos y abiertos. Se trata, pues, de modelos formales simples y cuasi estructurados que se van completando durante el proceso continuo de planificación estratégica. No existe una versión final y definitiva de la forma de la ciudad. Esta es producto de la sucesión de los hechos reales, en constante cambio. Es razonable preguntar entonces, ¿existen opciones de estrategia para la forma de la ciudad, dentro de trayectorias alternas hacia la situación-objetivo de desarrollo?, ¿se enfrenta el reto de construir viabilidad a determinados esquemas para alcanzar una situación-objetivo formal en particular?

Un esquema hipotético y abierto de la forma urbana implica, sin embargo, la definición de un partido concreto de su diseño; si bien, no totalmente detallado, éste, expresa una voluntad formal de responder al patrón histórico de crecimiento físico de la ciudad. Afirmamos, que las grandes decisiones formales son ineludibles y, además, indispensables en la opción estratégica de planificación; por supuesto, siempre que permitan el desenvolvimiento fluido de los procesos de ocupación espacial, bajo los valores de la situación-objetivo de desarrollo. No se trata, pues, de evitar el compromiso formal como en los procesos anárquicos y de *laissez-faire* espacial. Es absolutamente necesario fijar las líneas rectoras del crecimiento de la ciudad. Un patrón nucleado no puede coexistir, en el mismo nivel de jerarquía, con uno continuo. Tampoco, es posible la competencia entre una organización radial y otra reticular en la estructura de las arterias viales de la ciudad.

Cuando se hace referencia a un esquema hipotético y abierto de la forma urbana, se habla de aquél, bajo cuya estructura arbórea y modular, hay espacio para que diferentes opciones puedan tomar lugar sin perjuicio de sus cualidades y características formales. Esta línea de pensamiento da cabida a la posibilidad de variadas proposiciones de la forma urbana, como expresión espacial del camino elegido hacia la situación-objetivo de desarrollo. Texturas urbanas, conteniendo tipos diversos de densidades, granos y sistemas de acceso pueden, deben y de hecho coexisten en nuestras ciudades, sin desmedro de su calidad ambiental. Ellas, son la expresión de procesos democráticos de ocupación espacial, los cuales, enriquecen el paisaje urbano, protegiéndonos de la estandarización estereotipada y monótona producida por una actitud normativa.

La planificación de la forma urbana es, por lo tanto, un proceso de selecciones estratégicas entre opciones que diferentes actores sociales presentan a la comunidad urbana. Estas proposiciones florecen dentro de un escenario preconstruido por un esquema hipotético y abierto de la forma de la ciudad. Cada proyecto, operación o acción de planificación, produce efectos sobre el espacio urbano cuyas repercusiones formales son múltiples. Los planificadores deben estar atentos en el proceso de tejer, con una variada gama de hilos, la trama formal de nuestras ciudades.

VI. ACTUANDO SOBRE LA REALIDAD DE LA CIUDAD

Hasta este punto de nuestra reflexión, el proceso de planificación estratégica del desarrollo urbano nos ha señalado la importancia de explicar la realidad, diseñar su futuro y crear condiciones para su suceso. Sin embargo, estos aspectos son relevantes, sólo, sí, se traducen en acciones concretas para modificar la realidad urbana. La conducción cotidiana de tales acciones permite orientarla hacia situaciones-objetivo planificadas. De este modo, operar sobre la realidad, decidiendo, gestionando y ejecutando continuamente acciones en el presente, es la mecánica de la dimensión operacional del proceso. Su misión central es evitar que tales acciones en la coyuntura se disocien de la dirección establecida para el desarrollo de la ciudad.

Operacionalizar el proceso de planificación urbana, con el propósito de cumplir su misión central, es recorrer un sendero interminable. Por una parte, se requiere de la explicación situacional *en cada momento* de su desarrollo hacia la situación-objetivo y, por otra, se trata de enfrentar los problemas detectados como relevantes, con operaciones y acciones estratégicas *ajustadas a las circunstancias* coyunturales de su aplicación. Esta dimensión táctica supone hacer operativo lo planificado. Reconoce que la conducción estratégica del desarrollo urbano, sólo se produce con la toma de decisiones, la gestión y posterior ejecución de acciones concretas en el tiempo presente. En efecto, la realidad urbana es modificada, constantemente, en el rumbo señalado por los planes, con las actuaciones diarias del organismo planificador y del gobierno municipal. Cada acción en la coyuntura significa un realineamiento de la situación urbana (a causa de la acción propia y de la reacción del sistema) lo cual crea nuevas condiciones en la situación presente. Por supuesto, éstas deben ser consideradas en la estrategia. Definitivamente, es en la planificación de la coyuntura donde *convergen todas las dimensiones de la opción estratégica*. Mediante la coherencia entre la acción concreta hoy y lo planificado, se garantiza la validez del proceso de planificación del cambio urbano.

Como se ha establecido en variadas ocasiones, el enfoque estratégico está fundado sobre la explicación situacional urbana. Esta, define la estructura de un sistema de problemas urbanos, en la cual, los del tipo cuasiestructurado son relevantes para el proceso de cambio. De esta manera, aquellas operaciones modulares de planificación diseñadas para enfrentarlos, son de carácter estratégico. Sin embargo, existen además, operaciones estructuradas cuya ejecución rutinaria hace posible el correcto funcionamiento del aparato planificador y de gobierno municipal.

Se define entonces, la planificación urbana de la coyuntura como un cálculo sobre decisiones orientadas a poner en marcha la ejecución de operaciones estructuradas y cuasiestructuradas,³⁵ en el tiempo presente, para mantener bajo control la dirección del desarrollo de la ciudad. Tales operaciones pueden producirse en condiciones ambientales normales o anormales. Las normales suponen un ritmo del proceso de toma de decisiones y, en general, de la conducción de operaciones, dentro de una atmósfera sostenida y uniforme, libre de alteraciones y tensiones significativas. Por el contrario, las condiciones anormales representan ritmos de cambio imprevisibles bajo fuerte tensión situacional (crisis).³⁶ El proceso de tomar decisiones diarias sobre el futuro de la ciudad implica, pues, simultáneamente, considerar procesos estructurados y cuasiestructurados en condiciones de ritmo de cambio normal o acelerado.

VI.1 Las decisiones en la planificación de la coyuntura.

Las decisiones coyunturales afrontadas cotidianamente, por quienes planifican y gobiernan la ciudad, afectan múltiples y variados intereses. Así por ejemplo, una decisión aparentemente intrascendente, como la de colocar un semáforo en una esquina cualquiera, afectará a una gran cantidad de actores urbanos. Entre otros, se pueden ver afectados: los conductores de vehículos privados y públicos; los peatones que utilizan el cruce; los usuarios del transporte público, quienes podrán solicitar un nuevo paradero; los buhoneros quienes encontrarán un punto potencial de ventas; los residentes del sector, quienes presenciarán una creciente actividad urbana en sus alrededores; la

³⁵ Según Matus, las operaciones estructuradas son aquellas repetitivas que poseen procedimientos preestablecidos para su ejecución (bajo nivel operacional), mientras que, las cuasiestructuradas no están sujetas a tal estandarización por lo que requieren del juicio situacional del planificador o dirigente (alto nivel operacional). Ver, Matus, op. cit., pp. 632-643.

³⁶ Ver, Matus, op. cit., pp. 634-635.

compañía telefónica, que percibirá la necesidad de satisfacer la potencial demanda de usuarios por teléfonos públicos las compañías de publicidad, que incluirán el cruce dentro de sus planes de localización de avisos; los vendedores de periódicos, etcétera.

Todas las decisiones traducidas en acciones posteriores, tienen, desde luego, una serie de efectos sobre la situación original. Si una decisión, de aparente bajo nivel operativo como la del ejemplo, afecta a tantos y variados actores sociales, es fácil imaginar la importancia de decidir sobre cuestiones de alto nivel operativo, como la ejecución de acciones orientadas a buscar la igualdad de oportunidades políticas, económicas y sociales para los actores urbanos. El inicio de todo proceso de toma de decisiones en la coyuntura comprende la percepción de la necesidad del cambio hacia la situación-objetivo; la explicación de la situación sobre la que se va a decidir, (identificación de aspiraciones, intereses y urgencias de los actores involucrados) y, finalmente, el establecimiento de objetivos decisionales.³⁷

Si bien, el reconocimiento de la necesidad del cambio urbano queda establecido en las dimensiones explicativa y normativa del proceso, es, también, evidente que tal actitud debe estar presente hasta en los más bajos niveles operativos. Incluso, en aquellos procesos estructurados, a los que se hacían referencia anteriormente, es necesario actuar creativamente. El aparato planificador municipal está ante el desafío de hacer sentir y transmitir la necesidad del cambio. En nuestro ejemplo, la actitud de los actores afectados negativamente, sólo, puede ser aplacada con la demostración y persuasión de que la ubicación del semáforo, en esa esquina en particular, resolverá problemas de tránsito de la zona en general. De esta manera, es posible hacerles comprender el beneficio funcional definitivo.

La estructura del sistema de problemas urbanos (explicación situacional urbana), construida policéntricamente en la dimensión explicativa del proceso, es sin duda, la base de apoyo de la explicación situacional en la coyuntura. En efecto, tal estructura es la lente para apreciar la realidad, la cual toma la forma de problemas coyunturales, componentes modulares de la situación urbana. Por su naturaleza circunstancial, estos, son formulados dentro del proceso de toma de decisiones, utilizando los mecanismos de retroalimentación (evaluación de nuestras acciones pasadas) y los de prealimentación (uso de la simulación para alterar las condiciones situacionales). Es evidente en el ejemplo, que el problema circunstancial de congestionamiento vehicular proviene de la precisión formalizada de un problema de tránsito detectado en la dimensión explicativa. La explicación situacional en la coyuntura, es, asimismo, policéntrica; es decir,

³⁷ Ver. Allan Easton, *Decisiones administrativas con objetivos múltiples*, pp. 83.

compuesta por la combinación de las ópticas de los diversos actores involucrados, pero, también autorreferencial, al articularse y formalizarse desde la visión particular del organismo de planificación.

Finalmente, el inicio del proceso de toma de decisiones en la coyuntura atraviesa por la definición de los objetivos decisionales.

Los objetivos (sinónimos: metas, propósitos, aspiraciones, finalidades) de una decisión son un conjunto de condiciones normativas y restrictivas adoptadas por el tomador de la decisión, para permitirle realizar un compromiso razonable entre las demandas inmediatas y potenciales que se le han hecho (en sus papeles personales o de organización) por sus demandantes directos e indirectos.³⁸

La definición de estos objetivos supone la determinación de los propósitos de cada decisión, la identificación de los intereses de los actores sociales afectados (valor que les asignan a los problemas y operaciones) y el establecimiento de criterios para medir el logro de los objetivos decisionales.

VI.1.1. Tipología de decisiones en la coyuntura.

Las decisiones usualmente tomadas en la planificación de la coyuntura del desarrollo urbano, pueden ser clasificadas de acuerdo a una variedad de criterios. Así, atendiendo al criterio de su influencia sobre el proceso del cambio planificado, éstas, son de dos tipos: de alto nivel operacional y de bajo nivel operacional.

Las decisiones de alto nivel operacional están relacionadas a problemas urbanos y operaciones de planificación cuasiestructurados. Son de naturaleza no programable, discontinua en el tiempo y, evidentemente, no repetitiva. Su relevancia para el proceso las convierte en decisiones estratégicas, propias del nivel de la alta dirección del gobierno municipal. Tales decisiones están relacionadas con la misión de garantizar la direccionalidad del proceso de cambio hacia la situación-objetivo, compromiso de la gestión de gobierno.

Derivadas de la puesta en marcha de los proyectos, operaciones y acciones cuasiestructuradas planificadas por el gobierno municipal, las decisiones cotidianas estratégicas representan, sin duda, la gran tarea de conducción del desarrollo de la ciudad. Ellas, están frecuentemente relacionadas con: la expansión de las inversiones el aumento del

³⁸ Ver, Allan Easton, *Decision Making: A Short Course in Problem Solving for Professionals*, Tomo II pp. 30.

empleo el crecimiento poblacional; la ampliación de los ingresos, el consumo y el gasto público; el compromiso social de la mejora de la cantidad y calidad de los servicios públicos; el fortalecimiento institucional y la promoción de la participación de la sociedad civil; el incremento de los recursos económicos y financieros para ejecutar las acciones planificadas; el diseño y ejecución presupuestarios; el desenvolvimiento del mercado inmobiliario; el uso racional de los recursos naturales y, por supuesto, con los aspectos espaciales de la dinámica de todas estas operaciones.

Efectivamente, la gran mayoría de este tipo de decisiones están referidas a la incidencia de las operaciones de desarrollo en la estructura espacial de la ciudad. Así pues, ellas, impactan en la determinación y asignación de la intensidad y uso del suelo de extensiones importantes del área urbana. Asimismo, en la distribución y localización de las estructuras básicas de redes de infraestructura urbana y equipamientos de servicios públicos tales como: educación y cultura, salud, recreación, culto, reunión, seguridad y prevención, de abastecimiento del consumo poblacional, de gestión y otros de naturaleza especial. Finalmente, en la definición de la infraestructura física de circulación y transporte intra e interurbano.

Las decisiones de bajo nivel operacional se refieren a procesos estructurados de gestión. Por supuesto, son de índole rutinaria, continua, y programable. Incluyen todas aquellas capaces de ser normatizadas procedimentalmente y coordinadas por una estructura burocrática piramidal. Ellas, representan el nivel funcional de la planificación en la coyuntura. Esto significa, que son tomadas de acuerdo a su especialización funcional y sectorial por los diversos niveles de la administración municipal.

Este tipo de decisiones derivan, indistintamente, de procesos estructurados o cuasiestructurados de planificación. Por ejemplo, la decisión sobre la ampliación de la ruta de autobuses de una línea en particular, puede tener su origen en una operación planificada en el corto plazo para eliminar un conflicto social entre usuarios y transportistas. Contrariamente, la decisión de esta misma ampliación puede provenir del simple cálculo técnico de los modelos de asignación de viajes realizado, periódicamente, por la oficina de transporte municipal.

Por lo general, las decisiones de bajo nivel operacional se relacionan con aspectos tales como: el diseño y la ejecución de obras civiles destinadas a cubrir la ampliación de la demanda de servicios públicos; el control de las actuaciones urbanísticas (edificación, ampliación, cambios de uso, etc.) en una escala desagregada; la definición de modos y rutas de transporte urbano; la determinación

funcional de la prestación de servicios públicos (redes de infraestructura servicios sociales puntuales); el mantenimiento de las operaciones de tales servicios el establecimiento de su estructura tarifaria; el cálculo de los niveles de tributación municipal (impuestos, contribuciones, derechos, licencias, tarifas); los procedimientos de elaboración, ejecución y control presupuestario de las operaciones planificadas, entre muchas otras más.

Resulta de gran dificultad encasillar, taxonómicamente, las decisiones a tomar en la planificación de la coyuntura dentro de los dos tipos señalados. La realidad situacional puede, fácilmente, convertir de manera inesperada, una decisión de bajo en una de alto nivel operacional. Esto, es frecuente en la medida en que las operaciones calificadas como estructuradas pasan a ser producto de problemas, cuya extensión y complicación obliga al planificador a establecer procesos cuasiestructurados. A diario se ve como un simple problema de establecimiento de tarifas de transporte, por ejemplo, toma un cariz político capaz de transferir su tratamiento, rutinariamente burocrático, a la esfera estratégica propia de la alta dirección municipal. Por tal motivo, la planificación estratégica es una opción válida de conducción del proceso de desarrollo urbano, al significar un proceso continuo de explicación situacional, diseño operacional, concentración estratégica y flexibilidad táctica y, por supuesto, de extrema sensibilidad en las decisiones sobre acciones concretas en el tiempo presente.

Desde otro orden de ideas, las decisiones coyunturales del desarrollo urbano pueden ser clasificadas, según las características de sus procesos, en procesos de anillo abierto y cerrado.³⁹ Los primeros se refieren a ambientes decisionales estables, a condiciones de suficiente disposición de tiempo y otros recursos o a la irreversibilidad de las decisiones involucradas. Los segundos, se producen en ambientes inestables bajo presiones de tiempo y escasez de recursos o en situaciones donde la discrecionalidad coyuntural de quien planifica y gobierna es imprescindible.

Las procesos de decisión de anillo abierto suponen el análisis exhaustivo de todas las opciones de la decisión, antes de poner en marcha las acciones correspondientes. Ello, significa la imposibilidad de la experimentación y, por lo tanto, no existen mecanismos de retroalimentación. En la planificación de la coyuntura urbana este tipo de procesos son apropiados para tomar decisiones de naturaleza irreversible o de extrema importancia. Ejemplos típicos de tales decisiones son los relativos a la localización de equipamientos de servicio y los proyectos de obras civiles de vialidad e infraestructura urbana. Evidentemente, la decisión de dónde localizar un estadio de

béisbol, por ejemplo, es de gran trascendencia por sus efectos en la estructura de la ciudad y, definitivamente, de naturaleza irreversible. En este caso se requiere, por una parte, de un exigente análisis de las opciones de ubicación y por otra, de creativos mecanismos de simulación de las consecuencias decisionales, ya que, una decisión errada ocasionaría graves distorsiones funcionales a la estructura espacial urbana.

Los procesos de decisión de anillo cerrado son aquellos, en los cuales se puede evaluar los resultados reales de la decisión contra los esperados, mediante la experimentación. En efecto, estos procesos admiten mecanismos de retroalimentación con capacidad de corregir oportunamente las decisiones tomadas. En la coyuntura del proceso de desarrollo urbano muchas de las decisiones estratégicas y tácticas pueden ser ensayadas y, de ser necesario, corregidas. Las decisiones sobre la atracción de inversiones, generación de empleos, el establecimiento del patrón de impuestos, etcétera, son ejemplos en los que son pertinentes los métodos de experimentación propios de los procesos de anillo cerrado. Cabe señalar a las grandes decisiones regulatorias de las actuaciones urbanísticas y la definiciones generales de las intensidades y usos del suelo, como innatas a los procesos de anillo cerrado. Sin embargo, estas decisiones no pertenecen a la coyuntura, al corto ni al mediano plazos, sino, a horizontes de tiempo de mayor longitud. No obstante, no descartamos que en ambientes donde el sistema urbano sea francamente, impredecible y, por tanto, exista un alto grado de incertidumbre, estas longitudes se acerquen al límite inferior del horizonte de largo plazo.

Dentro de un esquema abierto de diseño de la ciudad, las decisiones específicas relacionadas con el control de las actuaciones urbanísticas privadas, son propias de procesos de anillo cerrado. Los órganos de planificación urbana municipal reducen el control, de las variables urbanas fundamentales, a contados indicadores, con lo cual es posible permitir una variedad significativa de soluciones formales. Estas, se convierten en efectivos medios de experimentación retroalimentadores del proceso, facilitando ajustar, de esta manera, los mecanismos de control en cualquier dirección. Tales procesos decisionales de anillo cerrado son, por consiguiente, pertinentes a la planificación de la coyuntura, del corto y del mediano plazos.

³⁹ Ver Allan Aeston, *Decisiones administrativas con objetivos múltiples*, pp. 100-101.

VI.1.2 Modelos satisfacientes y optimizantes de decisión.

Quien planifica y gobierna en la coyuntura el proceso de desarrollo de la ciudad, se enfrenta con decisiones modelables, analíticamente, en función de sus metas de cambio situacional. Así pues, bajo el criterio de satisfacción se busca una opción aceptable y aplicable, más no la mejor posible; mientras que quien busca la mejor opción decisional se ve involucrado en un proceso de optimización.⁴⁰ Los modelos satisfacientes son utilizados, en la mayor parte de los casos, en procesos que implican decisiones retroalimentables y reversibles. Por el contrario, los modelos optimizantes son manejados en decisiones irreversibles. Al referirnos a decisiones óptimas, desde luego, hablamos de la mejor de un conjunto conocido de opciones y, no de la absolutamente mejor, ya que, esto, sería improbable en condiciones coyunturales de escasez de tiempo y recursos.

En realidad, bajo condiciones de poder elegir, los modelos satisfacientes serán los de mayor utilidad en la planificación urbana de la coyuntura. Facilitan una respuesta veloz ante la sorpresa e implican costos menores de operación. En ellos, se asume que el beneficio marginal de más extensas investigaciones para apoyar la decisión, será menor a los costos ocasionados. Sin embargo, no todas las decisiones de la coyuntura y, en especial las del corto plazo, son retroalimentables y reversibles (anillo cerrado). Por esto, los modelos optimizantes son también necesarios.

En el gráfico No. 9 se muestra el esquema de un modelo satisfaciente y complejo de decisión con múltiples objetivos. Este, de anillo cerrado, permite la relajación de objetivos estrictos, la eliminación de alternativas previamente establecidas, la posibilidad de algunas correcciones y la reexplicación situacional.⁴¹

⁴⁰ Para un tratamiento extenso de las diferencias entre estos criterios ver Richard Zeckhauser y Elmer Schaefer, "Public Policy and Normative Economic Theory", en AAVV, *The Study of Policy Formation*, al cuidado de Raymond Bauer y Kenneth J. Gergen, pp. 92-97.

⁴¹ Con escasas variaciones este gráfico reproduce el de Allan Easton. Ver. Allan Easton, *Decisiones administrativas con objetivos múltiples*, p. 106.

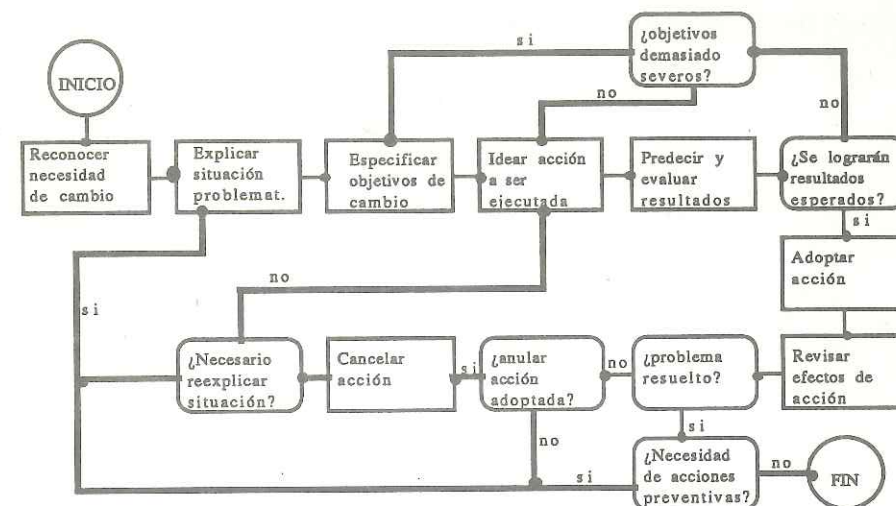


Gráfico No 9 : Modelo satisfaciente de decisión

Para ejemplificar el uso de este modelo decisional, se hace necesario regresar al proyecto estratégico de acción planificado para Beta Centauri, en capítulos anteriores. Como se recordará, la operación No.1 de este proyecto consistía en el ofrecimiento de incentivos fiscales especiales, a las empresas metalúrgicas interesadas en realizar inversiones complementarias en Beta Centauri. Derivado del desarrollo de esta operación, se producen una serie de acciones de diverso rango en el mediano plazo, las cuales a su vez, implican tomar decisiones en la coyuntura. En este caso el modelo de decisión satisfaciente presentado, es apropiado para adoptar una acción en particular. Así pues, se establecen como los objetivos del cambio: el aumento de la inversión en la cantidad "X"; el incremento de los puestos de trabajo directos en un número "Y" y, finalmente, el aumento del volumen de exportación en "Z". Luego, de idearse y evaluarse una serie de opciones de incentivos fiscales, se decide crear incentivos del tipo "W", de acuerdo a una escala valorativa diferencial "V" de la inversión. Después de un tiempo de su puesta en marcha, se evalúan los efectos de la acción y el logro de los indicadores antes mencionados, para decidir sobre su mantenimiento o eliminación y reemplazo. Todo este proceso implica diversos lazos de retroalimentación dentro del modelo, con el objeto de revertir la decisión si fuera necesario.

Por otra parte, los modelos optimizantes son también útiles en la planificación urbana de la coyuntura. El siguiente gráfico muestra el

esquema básico de un modelo optimizante de decisión de anillo abierto.⁴²

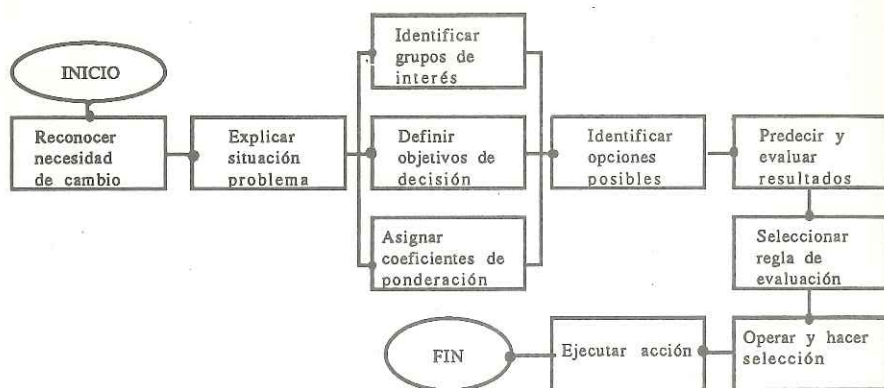


Gráfico N° 10 : Modelo optimizante de decisión

Casos típicos de la aplicabilidad de este modelo, son los relacionados con decisiones de adquisición de bienes raíces. Tómese como ejemplo la compra de un área de terreno, con el propósito de construir el mercado municipal de las nuevas áreas residenciales previstas por el proyecto estratégico de acción en Beta Centauri. Se trata de una decisión irreversible, que involucra la erogación de una importante suma de recursos económicos. Es de esperar entonces, una actitud optimizante de quién planifica y decide en la selección del lugar apropiado. Este proceso pasa, inicialmente, por la identificación de los grupos de interés afectados: establecimiento de objetivos decisionales y asignación de ponderaciones numéricas a estos objetivos. Seguidamente, se reconocen, con rigurosidad, las opciones de compra factibles y se prealimenta el modelo con la predicción y evaluación de los resultados de todas las opciones. Luego de escoger una regla de selección para encontrar la mejor alternativa entre las factibles, se verifica la ponderación numérica y se realizan las operaciones selectivas de la opción óptima. Finalmente, se adquiere la parcela elegida con lo que se da por concluido el proceso.

En procesos de planificación cuasiestructurados, como son en su mayoría los relativos al desarrollo urbano, la utilización de modelos satisfactores luce más apropiada. Por consiguiente, la actuación del

organismo planificador en la coyuntura debe tender al uso de tales modelos; sin embargo, debido a la naturaleza propia de muchas de las decisiones involucradas en ellos, la aplicación de modelos optimizantes será imprescindible. Es recomendable, entonces, una combinación adecuada del uso de estos dos modelos decisionales.

VI.2 La gestión de lo planificado.

La gestión y ejecución del desarrollo urbano se produce al interior de una estructura organizativa municipal de tres niveles: alta dirección, coordinativo-funcional y operacional.

Las funciones de *alta dirección*, es decir, las relativas al establecimiento y manejo de las estrategias del desarrollo y la filosofía de su gestión, son de competencia de los máximos órganos de gobierno y administración de los municipios. El nivel *coordinativo-funcional* de los proyectos de acción planificados, es de responsabilidad directa del organismo de planificación urbana. Este estructura, desagregadamente, por módulos de operación, las diversas acciones de planificación propuestas para este efecto. Organiza las operaciones de planificación de forma concreta, bajo un esquema de administración por objetivos. Finalmente, la ejecución, seguimiento y control de operaciones son efectuados por un nivel *operacional*, producto de la organización *ad-hoc* flexible y continuamente cambiante, sugerida por la estructura de los planes estratégicos de desarrollo de la ciudad. El siguiente gráfico muestra estos niveles.

⁴² De igual manera con escasas variaciones este gráfico reproduce el de Allan Easton. Ver. Allan Easton. *Decisiones administrativas con objetivos múltiples*, p. 109.



Gráfico No. 11 : Niveles de la gestión municipal

VI.2.1 La organización administrativa municipal para la gestión de los planes de desarrollo urbano.

La ejecución de las acciones de planificación del desarrollo urbano requiere de una estructura organizativa apropiada para el funcionamiento de un sistema de gestión municipal, articulable con los planes propuestos. Es explicable, entonces, que la opción estratégica establezca la necesidad de una *dirección y administración modular por objetivos* de los proyectos de acción de estos planes. La correspondencia de identidad estructural entre los planes y sus procesos de gestión es, absolutamente imprescindible. De no existir tal correspondencia, no se podrán implantar los dispositivos necesarios para enlazar la decisión con la asignación de los recursos, la ejecución, el seguimiento y el control de lo planificado. En la actualidad, no existe una organización de gobierno municipal diseñada para tal efecto, por lo tanto, es urgente el inicio de una reforma gradual de su aparato funcional.

Por consiguiente, la gestión de las operaciones estratégicas del desarrollo urbano, realizadas directamente por los Concejos Municipa-

les, debe dejar de efectuarse desde su estructura organizativa especializada para ser transferida a una nueva, definida alrededor de sus objetivos operacionales concretos. Desde luego, nos referimos a aquellas operaciones cuasiestructuradas de alto nivel operacional, cuyos procedimientos de ejecución, seguimiento y control son, especialmente, sensibles a los cambios situacionales. No obstante, las operaciones estructuradas de bajo nivel operacional, por el contrario, pueden seguir siendo ejecutadas por la estructura funcional especializada, cuya participación en el proceso de reforma debe ser mantenida.

Esta dualidad sugiere una organización matricial de las dos dimensiones administrativas traslapadas.⁴³ Así, será posible seguir disfrutando de las economías de escala producto de la estructura funcional centralizada. Simultáneamente, se realizan la gestión y ejecución de las operaciones planificadas dentro de una estructura descentralizada de administración por objetivos, flexible a su cambio situacional, su tiempo de duración y su envergadura. En una estructura de esta naturaleza, la responsabilidad total de las metas de los proyectos de acción planificados, descansa en su gerencia específica; mientras, el personal funcional de cada proyecto, recibe instrucciones de la organización centralizada municipal, produciéndose, así, el traslape entre ambas dimensiones.

Tómese nuevamente como ejemplo el plan para Beta Centauri. En él, se establecieron nueve operaciones de planificación, agrupadas en tres proyectos de acción, con el propósito de alcanzar la situación-objetivo de reducir el 35% del déficit estimado de viviendas para los sectores poblacionales de bajos niveles de ingreso y ocupación. En este caso, se hace necesario traslapar la dimensión funcional centralizada del Concejo Municipal de Beta Centauri con una estructura de organización de los tres proyectos básicos: A, B y C. Se entiende que las responsabilidades de cada gerente de operación están perfectamente establecidas y que la conducción coordinativa de los proyectos se encuentra en manos del órgano de planificación municipal.

⁴³ Ver Joseph Maciariello, *Sistemas de control en administración por programas*, pp. 33-55.

Plan estratégico Beta Centauri										Plan				Cap. func. total
Proyectos	Proy. A		Proy. B				Proy. C			Proy. "i"				
Funciones	Op.1	Op.2	Op.3	Op.4	Op.5	Op.6	Op.7	Op.8	Op.9	Op.1	Op.2	Op.3		
Personal														
Presupuesto														
Servicios														
Contraloría														
Ingeniería														

Requerimientos totales del plan														

Gráfico No. 12 :Estructura administrativa matricial.

La gestión de los planes de desarrollo de la ciudad, sin embargo, no se realiza sólo desde la estructura administrativa municipal en forma directa. En efecto, en función de la complejidad de gestión de las operaciones planificadas, (asociadas al tamaño del centro poblado) la importancia de los problemas, etc., el Concejo Municipal podrá delegar estas atribuciones a otras modalidades administrativas. Es, así, posible delegar la gestión en: institutos autónomos municipales; empresas, fundaciones, asociaciones civiles y otros organismos descentralizados del municipio; organismos de cualquier naturaleza de carácter nacional o estatal y, finalmente, en empresas privadas actuando bajo la figura de la concesión. Desde luego, en estas otras modalidades de gestión será pertinente una estructura de dirección y administración modular por objetivos de los proyectos de acción específicos.

La gestión municipal del desarrollo urbano por objetivos implica, por supuesto, nuevas prácticas administrativas, entre las cuales es posible citar:

- La evaluación continua del ambiente donde se toman las decisiones y ejecutan las acciones planificadas.
- La modulación organizativa de éstas, de acuerdo a la estructura de operaciones del plan, con la flexibilidad necesaria para enfrentar el incesante cambio situacional.
- La superposición de los módulos de asignación presupuestaria con los módulos del plan.

- La distribución de responsabilidades en el diseño, ejecución, seguimiento y control de las operaciones involucradas en el proceso estratégico de planificación.
- La creación de un sistema de información bajo el mismo criterio de organización modular planificado.
- La definición de los procedimientos de seguimiento y control de la ejecución de operaciones para establecer: el control de costos, tiempos y nivel de calidad de los resultados; el cumplimiento de las metas de ejecución física y financiera de las operaciones, y la evaluación constante de la dirección del cambio situacional.

VI.2.2 El control de la ejecución de las operaciones de planificación.

Un sistema de apoyo de especial importancia para la dirección estratégica municipal del plan y, desde luego, para la administración por objetivos de las operaciones planificadas, es el de seguimiento y control. Efectivamente, la finalidad básica de este sistema es la detección- durante y luego de la ejecución- de la correspondencia entre las alteraciones situacionales planificadas y la realidad. Los principales indicadores de este sistema deben ser establecidos por el proceso de diseño de cada operación y acción planificada. Sin embargo, es difícil generalizar sobre la ubicación de este sistema de apoyo. En función de la complejidad y tamaño de los planes, así como, de la envergadura y especialización de la estructura administrativa municipal, el seguimiento y control podrá realizarse de dos modalidades distintas: desde el interior de cada unidad operativa o, más bien, en una unidad funcional *ad-hoc*, creada para tal efecto. Como se señalara anteriormente, en la mayoría de Concejos Municipales del país será necesario establecer una estructura administrativa matricial. Esta, significa la unificación de la administración por objetivos y la administración tradicional por función; de esta manera, el sistema de control tendrá también las características de esta simbiosis.

Bajo el criterio de su capacidad de acción en el tiempo, dos categorías de mecanismos de control son necesarias en el proceso estratégico de desarrollo urbano: la direccional y la post-operacional.⁴⁴

⁴⁴ Para una explicación introductoria sobre las características de estos tipos ver, Abraao Oigman et. al. "Planificación programación y control" en AAVV, *Proyectos de desarrollo: planificación, implementación y control*, pp. 213-215.

La primera contiene aquéllos capaces de actuar antes que la operación esté totalmente concluida. Así, el control se realiza de modo continuo, con lo cual se garantiza la rectificación inmediata de las desviaciones operativas de cada acción planificada. De esta manera, la siguiente acción tendrá el precedente del ajuste de lo planificado, por la realidad. Estos mecanismos son ideales, pues, facultan a quién planifica a cambios de rumbo instantáneos durante la ejecución de cada operación, tal como, por analogía, lo haría un termostato. Lamentablemente, las situaciones urbanas bajo control son de gran complejidad, por lo que, es difícil disponer de la información necesaria para la rectificación inmediata. No obstante, es posible diseñar algunos indicadores que produzcan señales de conformidad, atención o alarma en ciertas acciones claves de cada operación estratégica. Esto, permitiría estandarizar un esquema de reacción veloz y rectificación, ante las limitaciones de tiempo y sin el abuso de discrecionalidad de organismos no competentes.

La segunda categoría contiene mecanismos de seguimiento y control aplicables con posterioridad a la ejecución de cada operación. En este caso, la evaluación permite, decidir la continuación del proceso sin mayores alteraciones, de acuerdo a lo planificado, o, por el contrario, interrumpirlo con el objeto de rectificar la trayectoria estratégica. Se trata, pues, de mecanismos post-operacionales utilizables luego de alcanzada cada situación intermedia del proceso de desarrollo. Dadas las características de la situación urbana y su proceso de cambio, son sin duda los mecanismos usados con mayor frecuencia. La contrastación entre las trayectorias hacia la situación-objetivo, simuladas por el organismo planificador, con la realidad explicada post-operación, hacen posible el cambio de una actitud estratégica de cooptación a otra de cooperación o, de ésta, a una de conflicto, por ejemplo. Asimismo, esta evaluación se convierte en fuente principal de la gestación de las operaciones tácticas en la estrategia de desarrollo de la ciudad.

De acuerdo a las características propias de las funciones, requerimientos y metas de cada operación, el seguimiento y control pueden ser realizados mediante dispositivos de medición de: la direccionalidad; el desempeño la programación; resultados; la capacidad de ejecución institucional; los estados económico-financieros y las expectativas.

Los mecanismos de control de la *direccionalidad* permiten apreciar la correspondencia entre el rumbo planificado por cada operación y la situación real luego de ejecutadas éstas. Los dispositivos de control del *desempeño* señalan si las operaciones se ejecutan de acuerdo a las especificaciones de su diseño. La evaluación del avance en la ejecución de lo planificado da origen a otro tipo de control que registra, sigue y

compara, el desarrollo en el tiempo de cada operación, con la *programación* establecida en el plan. Este tipo de control preevalúa tanto los aspectos cualitativos como los cuantitativos de la ejecución de lo planificado. El control de los *resultados* en la situación urbana, mide las consecuencias de cada operación de planificación sobre los problemas que enfrenta. Los dispositivos de control de la *capacidad ejecutoria* logran detectar si las unidades administrativas, responsables de cada operación, poseen la capacidad real de cumplimiento de sus funciones y responsabilidades económico-financieras. El seguimiento y control de los *estados económico-financieros* son, de gran importancia en el ajuste presupuestario de los recursos necesarios para la finalización de las acciones planificadas. De especial importancia son los dispositivos de seguimiento y medición de expectativas. Estos, permiten conocer las actitudes, intenciones y *expectativas* de los diversos actores sociales urbanos en el proceso de desarrollo de la ciudad. Por supuesto, estos mecanismos indican estados netamente cualitativos, los cuales, sin embargo, se transforman en información estratégica para el proceso.

VI.2.3 La asignación de recursos en la gestión de lo planificado.

La ejecución correcta de las operaciones de planificación del desarrollo urbano depende de un proceso de gestión municipal creativo, veloz en la respuesta a estímulos imprevistos y, administrativamente, flexible al cambio. A no dudar, un elemento clave de tal proceso, es el referente a la programación de la asignación de recursos necesarios, por lo que, vincular el plan de desarrollo con dicha programación es una tarea estratégica. De este modo, el diseño, seguimiento y control de la interrelación entre recursos, productos y resultados, alcanza su nivel de precisión operativa óptima.

Los textos imprecisos de los planes normativos sólo permiten vincular algunos proyectos concretos de inversión con los presupuestos sectoriales. En muchos casos, ni siquiera éstos, son considerados por los presupuestos públicos de la administración central, descentralizada o local, los cuales, libremente, asignan sus recursos de acuerdo a sus planes particulares. En la opción estratégica, por el contrario, es imprescindible que la estructura presupuestaria coincida plenamente con la estructura modular del plan y con la de gestión municipal. Se garantiza, así, una relación clara entre las operaciones, sus responsables administrativos (dentro y fuera de la organización municipal), los productos y resultados esperados y el programa de asignación de recursos.

En el gráfico No. 13 mostrado a continuación, se ha compatibilizado la organización del presupuesto por programas de la gestión municipal, con la organización de algunas de las acciones de planificación propuestas en el plan de desarrollo de Beta Centauri. Esta correspondencia facilita la asignación presupuestaria en función de la organización matricial y por, supuesto, garantiza la disponibilidad de recursos para cada operación y acción planificadas.

Plan desagregado Presupuesto por programas				Proyecto estratégico Beta Centauri														
				Proyecto A					Proyecto B									
				Operación 1		Operac. 2		Operac. 3		Operac. 4		Op. 5						
P 1	S P 1 1	A 11 1	P 1	0.1	A 11	A 12	A 13	A 21	A 22	A 31	A 32	A 41	A 42	A 43	A 51	A		
				0.2														
				0.3														
			P 2	0.1														
				0.2														
				0.3														
		A 1 1 2	P 1	0.4														
				0.1														
				0.2														
				0.3														
			P 2	0.1														
				0.2														
				0.3														
				0.1														

P.1= Programa 1; SP.11= Sub-programa 11; A.111= Actividad 111; P.1111= Proyecto.1111;
0.11111= Obra 11111

Gráfico No. 13: Relación entre el plan desagregado hasta el nivel de acciones y el presupuesto por programas

El presupuesto municipal es, pues, un documento básico para el proceso de planificación estratégica, por qué, constituye la expresión cuantificada, monetariamente, de las obligaciones y compromisos anuales del gobierno local ante la comunidad urbana. Es, sin duda, un instrumento relevante de su gestión anual de corto plazo. Comprende un conjunto de disposiciones normativas generales sobre su ejecución el presupuesto de ingresos; de gastos y los programas coordinados del situado municipal.⁴⁵ Sin embargo, su trascendencia en el proceso de planificación del cambio urbano reside en su estructuración homologada con la gestión por objetivos de las operaciones planificadas.

La amplitud de aspectos a considerar en el proceso de desarrollo de una ciudad, hace evidente que se requieren recursos de variada índole. En la oportunidad de tratar el tema de la construcción de la viabilidad de los planes, establecimos la importancia de los recursos legales,

⁴⁵ Ver Congreso de la República de Venezuela, *Ley Orgánica de Régimen Municipal*.

organizacionales y de poder, además, de los económico-financieros. En efecto, muchas de las operaciones de planificación reclaman, en mayor o menor medida, recursos no económicos para su ejecución. En algunos casos, incluso, la exigencia de estos últimos es despreciable por no significativa. Por lo tanto, no todos los recursos necesarios para llevar adelante el plan son económicamente presupuestables. Esta situación obliga a quien planifica, a manejar técnicas de programación de asignación de recursos no económicos, para cada operación planificada que así lo requiera.

Por otra parte, la variedad de problemas, operaciones y actores sociales involucrados en el desarrollo urbano, sugiere que la asignación de recursos se realiza policéntricamente y, desde, la autorreferencia de cada institución pública o privada involucrada. Así pues, una gestión operacional dispersa, demanda una organización funcional capaz de articularla alrededor de los propósitos del plan. Tal estructura organizativa municipal fue propuesta bajo la modalidad matricial (funciones-objetivos), lo cual permite gestionar y ejecutar las operaciones estratégicas bajo su control y, coordina, mediante sus operaciones tácticas, las externas a su ámbito de acción. Sin embargo, obviamente, ella carece de la autoridad para definir la asignación y ejecución de los recursos particulares de cada organismo involucrado. Por esta razón, la correspondencia entre la gestión y el presupuesto de aquellos proyectos de acción propios, claves en la estrategia de desarrollo, es un imperativo.

VII. REFLEXIONES HACIA EL FINAL DEL CAMINO

En nuestra sociedad existe el consenso sobre que la planificación, como tecnología social, ha encontrado el fracaso en más oportunidades que el éxito. A lo largo de la presentación de este trabajo hemos evidenciado, repetidamente, este argumento en lo referente a la planificación del desarrollo de nuestras ciudades. En verdad, su práctica está sumida en un clima de incredulidad, lo cual contribuye, viciosamente, a su creciente distanciamiento de los procesos sociales bajo su conducción. Tanto la elaboración de planes urbanos, como la práctica propia de la gestión urbana, son objeto de ácidas críticas por su manifiesta incapacidad de lograr los resultados previstos. A pesar de ello, la sociedad venezolana no parece estar dispuesta a renunciar a su voluntad de gobernar el destino de sus ciudades.

La noción de planificación, en su acepción más amplia, se articula alrededor de la capacidad humana de someter el curso de los hechos a la voluntad de la sociedad. Por lo tanto, es comprensible la posición de no abandono del rol, juzgado por nosotros natural, de guiar la dirección y velocidad del cambio urbano en base a nuestras propias acciones. Por este motivo, la planificación urbana debe considerarse, aún, una categoría operacional socialmente imprescindible; es más, sus postulados básicos siguen manteniendo hasta hoy su solidez original.

En efecto, los principales supuestos teórico-metodológicos de la planificación de ciudades continúan vigentes. Así, es aceptado socialmente que poseemos la capacidad de establecer una correspondencia entre la realidad urbana y los modelos construidos sobre ella. No hacerlo, significaría desistir en la búsqueda del conocimiento. Entonces, son todavía válidos los constructos por los cuales se entiende y opera sobre los dinámicos procesos urbanos mediante cortes analíticos en el tiempo. Estos, permiten identificar nuestras acciones en espacios de tiempo diferenciables. De este modo, la inconformidad con las situaciones pasadas, alimentan nuestras

acciones en el presente, buscando la modelación del futuro urbano deseado.

Por otra parte, la planificación reconoce que la conducción social del desarrollo de las ciudades, está vinculada a la superación de las irracionalidades propias del desequilibrio inmanente a la dinámica del sistema urbano. Por tanto, la racionalidad es un supuesto invariable en el gobierno del cambio urbano. Cómo se podría negar la tendencia de quien planifica y gobierna un sistema urbano, a dar la mayor participación posible a la ciencia y a tomar decisiones en base al conocimiento de sus consecuencias. La prealimentación y la retroalimentación en el proceso de gobierno de tal sistema, se fundan en la previsión de los hechos y la capacidad de reaccionar veloz y eficazmente ante la sorpresa de lo imprevisto.

Adicionalmente, nuestra capacidad operativa es confirmada en el auto-reconocimiento de la potencialidad de superar tales irracionalidades en plazos y magnitudes precisas. No sólo, se sostiene como posible la modificación de situaciones en una dirección y velocidad determinadas, sino, también, la de establecerlas en términos cuantificables. Así, es posible considerar a la planificación como un cálculo anticipado de fenómenos sujetos a contrastación posterior con la realidad de los hechos. Tal supuesto es, obviamente, imprescindible para medir los resultados de lo producido por nuestras acciones.

De lo que se trata, entonces, no es de abandonar la planificación urbana como herramienta para el desarrollo, sino, de enfocarla de una forma diferente a la tradicional. El enfoque estratégico, a través del cual hemos explicado el proceso de planificación de ciudades, es una opción válida y necesaria en los actuales momentos. Este, está construido sobre los siguientes cimientos conceptuales:

- La explicación de los procesos sociales urbanos tiene como propósito la acción intencionada sobre ellos; así, la formulación continua de la estructura del sistema de los problemas urbanos a enfrentar, es la categoría analítico-explicativa fundamental para la acción estratégica.
- El dinamismo de los sistemas urbanos obliga a una actitud normativa de naturaleza flexible y adaptativa en el diseño de las imágenes sobre su futuro. La posibilidad de superar el obstáculo de la incertidumbre, reside en el continuo replanteamiento de las imágenes y situaciones deseadas y posibles.
- Los hechos fisico-espaciales en la ciudad son inseparables de los planos fenoménicos y estructurales desde los cuales se gestan. La actitud estratégica implica la explicación, diseño, creación de

viabilidad y gestión de éstos, dentro de la categoría integral de situación urbana.

La capacidad de dirigir el sentido y la velocidad del cambio urbano, descansa en la racionalidad de las acciones de los actores sociales en el tiempo presente. De esta manera, hacer operativo lo planificado supone una conducción estratégica, solamente posible en el proceso de toma de decisiones, gestión y posterior ejecución de acciones específicas en la coyuntura. El propósito de la planificación de ciudades no es el futuro de la situación urbana, sino su presente.

- Guiar el desarrollo urbano en una sociedad pluralista y democrática pasa, necesariamente, por la aceptación de una situación de poder compartido; sin embargo, planifica formalmente quién gobierna, por lo tanto, tal responsabilidad es inherente a las funciones de los Concejos Municipales. Será indispensable que estos organismos sean identificados como instituciones representativas de sus comunidades y no, simplemente, como entes encargados por el Estado para administrar sus territorios.

La viabilidad de aplicar el enfoque estratégico propuesto, supone una predisposición de quienes gobiernan a su aceptación. Sin embargo, esto no ha sido verificado; más aún, intuimos la no existencia de tal predisposición e incluso el desarrollo de una resistencia abierta hacia su uso. Esta actitud de resistir a modificar patrones de conducta establecidos por largos espacios temporales, debe ser considerada normal. Por tal motivo, será necesario crear la motivación, en quienes planifican y gobiernan el desarrollo de las ciudades del país, sobre la necesidad del juicio y la acción estratégica, a la luz de las visibles señales de agotamiento del modelo de planificación urbana normativa vigente. Tal situación requiere de un proceso gradual y progresivo hacia el cambio.

En una primera fase, será necesario establecer en los organismos de planificación y gobierno urbano y en las comunidades, la conciencia de la ineficacia del modelo vigente. Tal conciencia permitirá desarrollar la motivación y disposición a su reemplazo por el enfoque estratégico. En esta fase será crucial la intervención de agentes propiciadores del cambio, provenientes del interior del sistema de planificación y desde fuera de éste. Seguidamente, se requerirá de un trabajo de preparación del sistema para introducir las actitudes, métodos, técnicas y estilos propios del pensamiento estratégico. Finalmente, se proveerán las condiciones legales, institucionales, técnicas y económicas para la aplicación del modelo.

En lo referente a las restricciones de tipo legal para la aplicación del enfoque, es necesario hacer referencia a la ley orgánica de ordenación urbanística vigente en el país. En ella se establece, detalladamente, los alcances, limitaciones y responsabilidades de ejecución de los planes urbanos. En el corazón de la ley se encuentra una actitud, inocultablemente, normativa sobre la planificación de ciudades. Sin embargo, ante la amplitud de las variables involucradas en el desarrollo urbano, el aparentemente riguroso nivel de detalle, no llega a convertirse, totalmente, en un yugo para la aplicación de enfoques alternos. Ahora bien, los reglamentos específicos derivados de esta ley, si pudieran convertirse en serios obstáculos. Asimismo, son restricciones a considerar, las diversas normas técnicas que por mandato legal corresponde formular al Ministerio de Desarrollo Urbano. En la actualidad, este es el caso del uso de los manuales de contenido y forma para la elaboración de los diversos tipos de planes urbanos. A pesar de ello, tales resoluciones ministeriales pueden ser modificadas con relativa facilidad.

De mayor significación son, sin embargo, las potenciales resistencias institucionales a la aplicación del enfoque estratégico. La vieja confrontación por las competencias en este campo, entre los gobiernos municipales y la administración pública central, no contribuye a un clima propiciador del cambio. Por un lado, la administración centralizada ha demostrado, repetidamente, su falta de disposición de transferir sus funciones en esta materia a los Concejos Municipales. Por otro, los Concejos carecen de los medios para tomar las riendas de la conducción del desarrollo de sus ciudades. La fragilidad organizacional, su dependencia financiera y la falta de los técnicos preparados para este reto son sin duda, limitaciones mayores a la aplicación del juicio y acción estratégicos.

Un enfoque como el propuesto, requiere de la reasignación, otorgamiento y generación de una serie de nuevos recursos. Esto, a no dudar, significa también una restricción importante para el cambio. A lo largo del trabajo, se ha expuesto un conjunto de lineamientos que nos permiten prever, la necesidad de un sistema de planificación del desarrollo urbano institucionalmente fuerte. Tal fortaleza no sólo se logra, en la credibilidad de su rol, sino, en sus posibilidades materiales de actuación. Será indispensable, pues, la dotación de recursos para institucionalizar el enfoque estratégico en las ciudades del país.

Por supuesto, la planificación estratégica implica el conocimiento y manejo de una cantidad de métodos y técnicas, poco utilizados en la actualidad por nuestros planificadores. En este sentido, será pertinente la formación de recursos humanos capacitados para esta tarea. No sólo será necesario preparar a los funcionarios de la alta dirección municipal, sino, también, a los de gerencia media y sobre todo a los

cuadros técnicos y de apoyo. De acuerdo a las variadas necesidades de tal capacitación, ésta, se podrá proveer en instituciones educacionales pre universitarias o en las universidades del país. El perfil profesional de los planificadores urbanos debe variar desde uno, básicamente orientado al diseño de situaciones deseadas, a otro, compuesto por sus potenciales roles de analista, educador, catalizador, mediador, administrador y abanderado, en el interior de los complejos procesos sociales urbanos.

En efecto, el planificador deberá estar preparado para realizar el análisis de una compleja estructura de problemas urbanos, a partir de ópticas distintas pero, autorreferenciada desde la perspectiva de la acción de gobierno municipal. Asimismo, manejará los métodos y técnicas apropiados al examen y ejecución de las proposiciones formuladas para enfrentarlos. Por otro lado, ejercerá funciones de formador de la conciencia de tales problemas en la comunidad y de las necesidades de transformar las situaciones urbanas de acuerdo a imágenes-objetivo flexibles. Será, en esencia, un agente del desarrollo de nuestras ciudades, ya que, estimulará la acción de los diversos actores sociales involucrados; mediará en situaciones de conflicto y orientará las estrategias hacia la cooperación y cooptación. Su principal preocupación, en este proceso, es mediar entre las actuaciones coyunturales y el mantenimiento del rumbo del futuro deseado. Finalmente, en aquellos casos que lo ameriten, enarbolará las banderas de los actores sociales con menor poder.

Si bien la crítica a la planificación urbana normativa y su aplicación en el país ha sido la gran columna de la propuesta que hemos presentado, no se debe dejar de reconocer la existencia de un conjunto de otras opciones capaces de modelar las nuevas respuestas de planificación urbana. ¿Porqué, entonces, recurrir al modelo estratégico, si es apenas un elemento de tal conjunto? La respuesta no está, solamente, en que reúne una gran cantidad de virtudes para llevar adelante el trascendente intento del hombre de crear su futuro urbano; sino, en otras consideraciones que afirman la pertinencia de su instrumentación. Efectivamente, la planificación estratégica no es desconocida para el sistema de planificación venezolano; es más, desde hace unos años se le practica en las esferas global y sectoriales del desarrollo nacional. Adicionalmente, existe en la opinión pública una actitud positiva, sobre la necesidad de cambios sustanciales en los métodos de operación, estilos, modalidades y, especialmente, en la propia estructura institucional del Estado. Una de las medidas más importantes de tal reforma es la relativa al reconocimiento del municipio como unidad política primaria y autónoma. De este modo, la reorientación del sistema político hacia la descentralización del poder, sugiere gobiernos locales con una mayor participación de los componentes de sus comunidades. Todo esto, significa un apropiado

marco para la introducción de la planificación urbana estratégica en el desarrollo de las ciudades de Venezuela.

La reflexión final de este trabajo está referida a su condición hipotética. Las afirmadas bondades de una concepción de planificación urbana alterna, como la estratégica, sólo pueden ser verificadas en su práctica social. Con toda seguridad resolverá una gama de problemas, pero, a su vez, generará otros diferentes cuya evaluación es sólo posible en la construcción de las nuevas realidades urbanas. Está lejos de pretender transformarse en una nueva doctrina de actuación urbanística. Por el contrario, fue presentada aquí, con el propósito de ser sólo un estadio superior del conocimiento teórico de la conducción del desarrollo de nuestras ciudades.

BIBLIOGRAFIA

- ACKOFF, Russell, L. Rediseñando el futuro, México, Editorial Limusa, 1984, pp. 25-42.
- AHUMADA, Jorge, "La Planificación del Desarrollo", Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación Vol. IV No 4-5, pp. 1-25.
- , "Notas para una teoría general de Planificación", Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación Vol. IV No 4-5, pp. 27-61.
- ALEXANDER, E.R., "Planning as a Development Control: is that all urban planning is for", Planning Review Vol. 58 No 4, October 1987, pp. 453-467.
- ALTSHULER, Alan, "The Goals of Comprehensive Planning" en AAVV, A reader in Planning Theory, Oxford, 1973, al cuidado de Andreas Faludi, pp. 193-209.
- ALVES DA SILVA, Leonides, "Planificación administrativa del desarrollo y regionalización administrativa como precondiciones para el desarrollo regional", En AAVV, Administración regional an América Latina, Bs. Aires, Ediciones S.A.P., 1976, pp. 47-65.
- ARAUJO, G. Ana E., Gobierno y administración de las áreas metropolitanas: El caso de Caracas, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1978.
- ARNSTEIN, Sherry R., "A Ladder of Citizen Participation", American Institute of Planners Journal, July 1969, pp. 216-224.
- BALBO, Marcello, "La planificación como proceso de selecciones estratégicas. La aportación de J.F. Friend y del IOR" en AAVV, Poder y planificación urbanística, al cuidado de Paolo Ceccarelli, Oikos-tau, s.a.-ediciones, Barcelona, 1980 pp.135-149.
- BANFIELD, Edward C., "Ends and Means in Planning" en AAVV, A Reader in Planning Theory, al cuidado de Andreas Faludi, Oxford, Pergamon press, 1973, pp. 139-149.
- BAUER, Raymond A., "The Study of Policy Formation: An Introduction" en AAVV, The Study of Policy Formation, Al cuidado de Raymond A. Bauer, The Free Press, New York, 1971, pp.1-26.
- BEAL, Franklyn H., "Defining Development Objectives" en AAVV, Principles and Practice of Urban Planning, Washington, D.C., 1968, al cuidado de William I. Goodman and Eric C. Freund, pp. 327-348.
- BERLIN, Isaiah, "El Erizo y el Zorro" en Pensadores Rusos, México, Fondo de Cultura Económica, 1980, pp. 69-173.
- BLACK, Alan, "The Comprehensive Plan" en AAVV, Principles and Practice of Urban Planning, Washington, D.C., 1968, al cuidado de William I. Goodman and Eric C. Freund, pp.349-378.
- BLUMENFELD, Hans, Metropolis ... and Beyond, New York, John Wiley & sons, Inc., 1979.
- BOK SCHOETTLE, Enid C., "The State of the Art in Policy Studies" en AAVV, The Study of Policy Formation, al cuidado de Raymond A. Bauer, The Free Press, New York, 1971, pp.149-179.
- BOLAN, Richard, S., "Community Decision Behavior: The Culture of Planning" en AAVV, A reader in Planning Theory, al cuidado de Andreas Faludi, Oxford, Pergamon press, 1973, pp. 371-394.
- , "Emerging views of Planning" Journal of The American Institute of Planners, Washington, D.C., July 1967.

- , "The Practitioner as Theorist: The Phenomenology of the Professional Episode", *Journal of the American Planning Association* Vol. 46 No 3, July 1980, pp. 261-274.
- BOYCE, Charles, *Elementos de la planificación urbana*, Caracas, Fondo Editorial Común, 1969.
- BRACKEN, Ian, *Urban Planning Methods*, London, New York, Methuen, 1981.
- BREWER-CARIAS, Alan, R., *Urbanismo y propiedad privada*, Caracas, Editorial jurídica Venezolana, 1980 pp. 117-176 295-323.
- CAMPOS, V. Giuseppe, *Urbanistica e Austerità*, Italia, Giangiacomo Feltrinelli Editore, 1978 (tr. española de Soledad y Carmen Gavira. *Urbanismo y Austeridad*, Madrid, Siglo XXI de España Editores, S.A., 1981).
- CAMPOS, V. Giuseppe, *La administración del urbanismo*, Barcelona, Editorial Gustavo Gili, S.A., 1967.
- CATANESE J., Anthony & SNYDER C., James, *Introduction to Urban Planning*, New York Mc Graw-Hill Book Co, 1979.
- CECCARELLI, Paolo, "¿Determinación versus plan?" en AAVV, *Poder y planificación urbanística*, al cuidado de Paolo Ceccarelli, Oikos-tau, s.a.-ediciones, Barcelona, 1980 pp. 5-11.
- CHAN, Yupo, *Urban and Regional Planning Models*, Illinois, Vance bibillographies, 1978.
- CHAPIN, Stuart F., *Planificación del uso del suelo urbano*, Barcelona, Oikos-Tau, s.a.-ediciones, 1977.
- CHEN Chi-Yi, y MATEO, M. Ramón, *Aspectos administrativos de la planificación: El sistema Venezolano*, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1973.
- CHURCHMAN, West C., *The Design of Inquiring Systems*, New York, Basic Books, 1971.
- COMISION PARA EL DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA, *Informe y anexos*, Caracas, 1964.
- CONGRESO DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA, *Ley Orgánica de descentralización, delimitación y transferencias de competencias del poder público*, Caracas, 1989.
- , *Ley Orgánica de la Administración Central*, Caracas, 1976.
- , *Ley Orgánica de Ordenación Urbanística*, Caracas, 1987.
- , *Ley Orgánica de régimen municipal*, Caracas, 1988.
- , *Ley Orgánica para la Ordenación del territorio*, Caracas, 1983.
- CONTASTI, Max, *La capacidad epistémica como factor político y metodológico relevante en el proceso de planificación*, Caracas S.I.A.P., 1980.
- CORAGGIO, José Luis, "Posibilidades de una planificación territorial para la transición en América Latina", *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación* No 153-155, 1981, pp. 193.
- CORDIPLAN, *La Planificación en Venezuela: Compilación sistemática de legislación, 1958-1983*, Caracas, CORDIPLAN, 1983.
- CORONEL, I. Teodosio, "Implantación de proyectos de desarrollo urbano" en AAVV, *Proyectos de desarrollo urbano: Planificación e implementación* Vol. 3, México, Editorial Limusa, 1984, pp. 63-104.
- CORPORACION VENEZOLANA DE GUAYANA., *La Planificación estratégica: Instrumento para una gerencia efectiva*, Ciudad Guayana, C.V.G., s/f.
- CORREDOR, Julio, *La planificación estratégica. Perspectivas para su aplicación en Venezuela*, Valencia, Vadell hermanos editores, 1984.
- , *La planificación. Enfoques y proposiciones para su aplicación*, Valencia, Vadell hermanos editores, 1986.

- COSCULLUELA, M. Luis, "La planificación urbanística. Integración de planes. Ordenación del territorio y urbanismo. Elaboración y aprobación de planes" en AAVV, *Archivo de derecho público y ciencias de la administración*, Vol.V, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1983, pp.243-257.
- COULAND, Paul, "¿Evaluar la Planificación?, ¿Con cuáles criterios? - Reflexiones sobre el tema", *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación* No 80-81, Septiembre-Octubre 1970, pp. 85.
- , "Análisis rápido para problemas urbanos.- Apuntes para un plan de trabajo", *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación* No 80-81, Septiembre-Octubre 1970, pp. 33.
- DAVIDOFF, Paul and REINER, Thomas, "A choice Theory of Planning" en AAVV, *A reader in Planning Theory*, al cuidado de Andreas Faludi, Oxford, Pergamon press, 1973, pp. 11-39.
- , "Advocacy and Pluralism in Planning" en AAVV, *A reader in planning theory*, al cuidado de Andreas Faludi, Oxford, Pergamon press, 1973, pp. 277-296.
- DE MATTOS P., Rubens, "Aspectos conceptuales, metodológicos e institucionales de la planificación rural-urbana", *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. XIII, No 52, 1979, pp. 147-166.
- DE MATTOS, A. Carlos, "Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana", *Revista Interamericana de Planificación* Vol. XV No 59, Septiembre 1981, pp. 54-75.
- DEER, M. & ALLEN J., Scott, *Urbanization and Urban planning in Capitalist Society*, London, New York Methuen, 1981.
- DERRICK, Sewell, W.R. & COPPOCK, J.T., *Public Participation in Planning*, London, New York Wiley & sons, 1977.
- DOWNS, Anthony, "What this Profession Really Needs is Five Cents Worth of Rationality", *American Institute of Planners Journal*, July 1974, pp. 23-25.
- DROR, Yehezkel, "The Planning Process: A Facet Design" en AAVV, *A Reader in Planning Theory*, al cuidado de Andreas Faludi, Oxford, Pergamon press, 1973, pp. 323-243.
- DUNN, N., William, *Public Policy Analysis: An Introduction*, New Jersey, Prentice Hall, Inc., 1981.
- EASTON, Allan, *Decision Making: A Short Course in Problem Solving for Professionals*, New York, John Wiley and Sons, Inc., 1976.
- , *Decisiones administrativas con objetivos múltiples*, México, Editorial Limusa, 1978.
- ESTEBAN i NOGUERA, Juli, *Elementos de ordenación urbana*, Barcelona, Editorial la Gaya Ciencia, S.A., 1981, pp. 45-137.
- ETZIONI, Amitai, "A Third Approach to Decision-making" en AAVV, *A Reader in Planning Theory*, al cuidado de Andreas Faludi, Oxford, Pergamon press, 1973, pp. 217-229.
- ETZIONI, Amitai, *The Active Society*, London, Collier-Macmillan, 1968.
- EVERSLEY, David, *El planificador en la sociedad: Rol cambiante de una profesión*, Madrid, Instituto de estudios de administración local, 1976.
- FAGENCE, Michael, *Citizen Participation in Planning*, Oxford Pergamon press, 1977.
- FAGIN, Henry, "Planning Organizations and Activities within the Framework of Urban Government" en AAVV, *Planning and the Urban Community*, al cuidado de Harvey S. Perloff, Pittsburg, University of Pittsburg press, 1961, pp.111.

- FALUDI, Andreas, *A reader in Planning Theory*, Oxford, Pergamon press, 1973.
- , *Planning Theory*, Oxford, Pergamon press, 1973.
- FISHMAN, Robert, *Urban Utopias in the Twentieth Century*, New York Basic Books, 1977.
- FOLEY, L. Donald, "Estructura espacial metropolitana: un método de análisis", en AAVV, *Indagaciones sobre la estructura urbana*, al cuidado de Melvin M. Webber, Barcelona, Editorial Gustavo Gili, S.A., 1970, pp. 17-72.
- FORESTER, John, "Critical Theory and Planning Practice", *Journal of the American Planning Association*, Vol. 46 No 3, July 1980, pp. 275-286.
- , "Planning in the Face of Power", *Journal of the American Planning Association* Vol. 48 No 1, Winter 1982, pp. 67-80.
- FOURQUET, François y MURARD, Lion, *Los equipamientos del poder: Ciudades, territorios y equipamientos colectivos*, Barcelona, Editorial Gustavo Gili, S.A., 1978.
- FRIEDMANN, John and HUDSON, Barclay, "Knowledge and Action: A Guide to Planning Theory", *American Institute of Planners Journal*, January 1974, pp. 2-16.
- , "A Conceptual Model for the Analysis of Planning Behavior" en AAVV, *A Reader in Planning Theory*, al cuidado de Andreas Faludi, Oxford, Pergamon press, 1973, pp. 345-370.
- , "Notes on Societal Action", *Journal of the American Institute of Planners*, Washington, D.C., September 1969.
- , "Planning Politics and the Environment: Six Propositions", *Journal of the American Planning Association* Vol. 55 No 3, 1989, pp. 334-341.
- , *Retracking America: A Theory of Transactive Planning*, New York, Anchor Press/ Doubleday, 1973.
- , *Territory and Function: The Evolution of Regional Planning*. Los Angeles University of California Press, 1979.
- FRIEND, John, "Planning in a Multi-Organisational Context", *Planning Review* Vol. 51 No 3, July 1980, pp. 261-269.
- GALLOWAY, Thomas D., and EDWARDS, Terry J., "Critically Examining the Assumptions of Espoused Theory: The Case of City Planning and Management", *Journal of the American Planning Association* Vol. 48 No 1, Winter 1982, pp. 184-195.
- GARCIA, E. Eduardo, "La organización administrativa del urbanismo: Competencias nacionales, regionales y municipales. Sistema de organización y funcionamiento. Coordinación administrativa" en AAVV, *Archivo de derecho público y ciencias de la administración* Vol. V, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1983, pp. 197-234.
- GARRIDO, Rovira Juan, *Ordenación urbanística*, Caracas, Editorial Arte, 1988, pp. 25-38 y 65-96.
- GIORDANI, C. Jorge, *La Planificación como cambio social*, Valencia, Vadell Hermanos editores, 1982.
- , *Planificación, ideología y estado*, Valencia, Vadell hermanos editores, 1986.
- , et al., "La planificación posible en la perspectiva socio política de América Latina", *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación* No 153-155, 1981, pp. 15-77.

- GOMEZ N. Oscar, *Administración municipal y urbanización en Venezuela*, Caracas Equinoccio, 1983.
- GONZALEZ, R. Ernesto et al., *Planificación y Centralismo*, Lima, Centro de documentación e información andina, s/f.
- GONZALEZ-BERENGUER V. José Luis, *Gestión, Financiación y Control del urbanismo*, Madrid Instituto de Administración Local, 1979.
- GOODMAN, Jay S., *The Dynamics of Urban Government and Politics*, New York, Macmillan Publishing Co., Inc., 1975.
- GOODMAN, Robert, *Después de los urbanistas ¿qué?*, Madrid, H. Blume Ediciones, 1977.
- GRAU, A. Sebastián, *Las actuaciones aisladas en suelo urbano*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración local, 1981.
- GRAUHAN, Rolf-Richard, "Notes on the Structure of Planning Administration" en AAVV, *A Reader in Planning Theory*, Oxford, 1973, al cuidado de Andreas Faludi, pp. 297-316.
- HAAR, Charles M., "El control social del espacio urbano" en AAVV, *Ciudades y Espacio: El uso futuro del suelo urbano*, al cuidado de Lowdon Wingo, Barcelona Oikos-Tau, s.a., ediciones, 1976, pp. 119-157.
- HANSEN, Willard B., "Metropolitan Planning and the New Comprehensiveness", *American Institute of Planners Journal*, September 1968, pp. 295-302.
- HEALEY, Patsy, MC DOUGALL, Glen & THOMAS, J. Michael, *Planning theory: Prospects for the 1980s*, Oxford Pergamon press, 1982.
- HEIKOFF, M. Joseph, *Politics and Urban Planning: A Primer*, Urbana-Champaign, Bureau of Urban and Regional Planning Research University of Illinois, 1975.
- HESKIN, Allan David, "Crisis and Response: A Historical Perspective on Advocacy Planning", *Journal of the American Planning Association* Vol. 46 No 1, January 1980, pp. 50-63.
- HILL, Morris, "A Goals-Achievement Matrix for Evaluating Alternative Plans", *American Institute of Planners Journal*, January 1968, pp. 19-28.
- HUDSON, Barclay M., "Comparison of Current Planning Theories: Counterparts and Contradictions", *Journal of the American Planning Association* Vol. 45 No 4, October 1979, pp. 387-406.
- ILPES "Estado de la Planificación: La Planificación en el decenio de los 80. Una propuesta de acción", *Boletín de Planificación ILPES* No 12, Junio 1981, pp. 5-35.
- INSTITUTO VENEZOLANO DE PLANIFICACION, *Guía metodológica para el VII plan de la nación*, Caracas Ediciones IVEPLAN, 1984.
- KLOSTERMAN, Richard, "A Public Interest Criterion", *Journal of the American Planning Association* Vol. 46 No 3, July 1980, pp. 323-333.
- KUENZLEN, Martin, *Playing Urban Games: The systems approach to planning*, Boston, Press Incorporated, 1972.
- KUKLINSKI, Antoni, "Las cuatro dimensiones de la planificación", *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. XVI, No 62, 1982, pp. 212-216.
- LACAZE, Jean-Paul, *Introduction à la planification urbaine: Imprints d'urbanisme à la française*, Paris, Editions du Moniteur, 1979.
- , *Aménager sa ville*, Paris, Editions du Moniteur, 1988.
- LANDER, Luis y RANGEL, María J., *La Planificación en Venezuela*, Caracas, Ed. Sociedad Venezolana de Planificación, 1970.
- LARES, Omer, et al., *Tipología, instrumentos y procedimientos para la aplicación de planes de desarrollo urbano*, Caracas, Editorial Equinoccio, U.S.B., 1980.

LEACH, S.N., "Organisational Interest and Inter-Organisational Behaviour in Town Planning", *Planning Review* Vol. 51 No 3, July 1980, pp. 286-299.

LEARY, Robert M., "Nature of Zoning" en AAVV, *Principles and Practice of Urban Planning*, Washington, D.C., 1968, al cuidado de William I. Goodman and Eric C. Freund, pp.403-442.

LEVIN, Melvin R., "Planners and Metropolitan Planning", *American Institute of Planners Journal*, March 1969, pp. 78-89.

LICHFIELD, Nathaniel and DARIN-DARBKIN, Haim, *Land Policy in Planning*, London, George Allen & Unwin Ltd., 1980.

LINDBLOM, Charles, E., "The Science of Muddling Through" en AAVV, *A Reader in Planning Theory*, al cuidado de Andreas Faludi, Oxford, Pergamon press, 1973, pp. 151-169.

LINSTONE, A. Harold and TUROFF, Murray, *The Delphi Method: Techniques and Applications*, London, Addison-Wesley Publishing Co., 1975, pp. 49-56.

LYNCH, Kevin, *A Theory of Good City Form*, Cambridge, The MIT press, 1981 (tr. española, de Eduard Mira La buena forma de la ciudad, Barcelona, Editorial Gustavo Gili, S.A., 1985).

MACIARIELLO, A. Joseph, *Sistemas de control en administración por programas*, México, Editorial Limusa, 1981.

MALI, Paul, *La administración por objetivos: guía para lograr resultados más rápidos y lucrativos*, México, Editorial Diana, 1978.

MANCUSO, Franco, *Las Experiencias del Zoning*, Barcelona, Editorial Gustavo Gili, s.a., 1980.

MARCZEWSKI, Jean, *¿Crisis de la planificación socialista?*, México, Fondo de Cultura económica, 1975.

MARTNER, Gonzalo, *Planificación y presupuesto por programas*, México, siglo XXI, 1976.

MASON, Richard O., *Challenging Strategic Planning Assumptions: Theory, Cases, and Techniques*, New York, Singapore: John Wiley, 1981.

MASSE, Pierre, *El plan o el antiazar*, Barcelona, Ed. Labor, 1973.

MASSER, Ian, "The Limits to Planning", *Town Planning Review* Vol. 51 No 1, January 1980, pp. 39-49.

MATUS, R. Carlos, "¿Qué es la Planificación de situaciones?", *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación* No 147-149, 1979, pp. 55.

-----, *Estrategia y Plan*, México, Siglo XXI, 1972.

-----, *Planificación de Situaciones*, Caracas, Cendes Libros Alfar, 1977.

-----, *Planificación, libertad y conflicto*, Caracas Ediciones IVEPLAN, 1985.

-----, *Política Planificación y Gobierno*, Caracas, Fundación Altadir, 1989.

-----, *Política y Plan*, Caracas, Instituto venezolano de Planificación, 1982.

MC LOUGHLIN, J. Brian, *Planeamiento urbano y control*, Madrid, Instituto de administración local, 1975.

-----, *Planificación urbana y regional: Un enfoque de sistemas*, Madrid, Instituto de administración local, 1971.

MEDINA E., José, *La planeación en las formas de la racionalidad*, Santiago de Chile ILPES, 1971.

MENNES, L.B. M., *El factor espacio en la planificación del desarrollo*, México, Fondo de cultura económica, 1980.

MILLER E., Charles, *Planeamiento Estratégico*, Buenos Aires, El Ateneo, 1975.

MINDUR, *Lineamientos referenciales para la elaboración de los planes rectores de ordenación urbanística*, Documento interno mecanografiado, Caracas, 1988.

-----, *Manual de contenido y forma para la elaboración de planes de desarrollo urbano local*, Documento interno mecanografiado, Caracas, 1988.

-----, *Manual de contenido y forma para la elaboración de planes de esquemas de ordenamiento sumario*, Documento interno mecanografiado, Caracas, 1988.

-----, *Manual de contenido y forma para la elaboración de planes de ordenación urbanística*, Documento interno mecanografiado, Caracas, 1988.

-----, *Manual para la elaboración de los planes de desarrollo urbano local*, Documento interno mecanografiado, Caracas, 1989.

-----, *Normas para equipamiento urbano*, Gaceta oficial de la república de Venezuela # 33289, Caracas, 1985.

MITROFF, Ian, I. and SAGASTI, Francisco, "Epistemology as General Systems Theory: An Approach to the Design of Complex Decision-making Experiment", *Philosophy of the Social Sciences* #3, 1973, pp. 117-134.

-----, and Emshoff, "On Strategic Assumption Making: On a Dialectical Approach to Policy and Planning", *Academy of Management Review*, 4, 1(1979) pp. 1-12.

-----, and MASON, Richard, O. *Challenging strategic planning assumptions: theory, cases and techniques*, New York, John Wiley, 1981.

-----, and -----, *Creating a Dialectical Social Science: Concepts, Methods and Models*, Dordrecht: Holland, D. Reidel Publishing Co., 1981.

MOLES, C. Antonio, "El régimen jurídico del urbanismo en Venezuela y su relación con la autonomía municipal" en AAVV, *Archivo de derecho público y ciencias de la administración* Vol.V, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1983, pp.485-512.

MOLINS, P. Mario, *Introducción a la planificación general: Enfoque de la planificación como disciplina científica*, Caracas, Editorial Carhel, C.A., 1988.

MOPU, *Inversión Municipal y Financiación del Planeamiento*, Madrid, MOPU DGATU, 1985.

-----, *Los Espacios Colectivos en la Ciudad*, Madrid, MOPU Instituto del Territorio y Urbanismo, 1988.

MORRIS, David J., *El poder del vecindario, el nuevo localismo*, Barcelona, España Gustavo Gili, 1978.

NETTO, C. Sueli, "La necesidad de enfoques opcionales para la planificación urbana en los países del tercer mundo", *Revista Interamericana de Planificación* Vol. XIII, No 52, 1979, pp. 167-178.

ODIORNE, S. George, *Administración por objetivos: nuevo sistema para la dirección*, México, Editorial Limusa, 1987.

OIGMAN, Abraao et al., "Planificación, programación y control" en AAVV, *Proyectos de desarrollo: Planificación, implementación y control* Vol. 1, México, Editorial Limusa, 1979, pp. 194-223.

PARIS, Chris, *Critical Readings in Planning theory*, Oxford, Frankfurt Pergamon press, 1982.

PIÑANGO, Ramón, "Diferentes perspectivas sobre el crecimiento del conocimiento científico y el concepto de sociedad experimentadora", *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación* No 147-149, 1979, pp. 7-54.

PORTUGALI, Juval, *Distribution, Allocation Social Structure and Spatial Form: Elements of Planning Theory*, Oxford, Elmsford, N.Y. Pergamon press, 1980.

REILLY, William, K., *The Use of Land A Citizens' Guide to Urban Growth*, New York, The Rockefeller Brothers Fund, 1973.

RICHMAN, Alan, "Planning Residential Environments: The Social Performance Standard", *Journal of the American Planning Association* Vol. 45 No 4, October 1979, pp. 448-457.

RIDER, Robert, "Planning as a Multicentric Process", *Planning Review* Vol. 57 No 2, April 1986, pp. 159-173.

RODRIGUEZ, G. Armando, "Nuevas perspectivas en la planificación territorial" en AAVV, *Archivo de derecho público y ciencias de la administración* Vol.V, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1983, pp.263-331.

RONDINELLI, A. Denis, *Urban and Regional Development Planning. Policy and Administration*, Ithaca and London, Cornell University Press, 1975.

-----, "Urban Planning as Policy Analysis: Management of Urban Change", *American Institute of Planners Journal* January 1973, pp. 13-22.

SCHMIDT-RELENBERG, Norbert, *Sociología y urbanismo*, Madrid, Instituto de administración local, 1976.

SCHNEIDER, R. Kenneth, *On the Nature of Cities: Toward Enduring and Creative Human Environments*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1979.

SCHON, Donald A., "Some of What a Planner Knows: A Case Study of Knowing in Practice", *Journal of the American Planning Association* Vol. 48 No 3, Summer 1982, pp. 351-364.

SERRATOSA, Albert, *Objetivos y metodología de un plan metropolitano*, Barcelona, oikos-tau, s.a.-ediciones, 1979.

SILVA MICHELENA, José A., "Sobre la Planificación de situaciones" *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación* No 147-149, 1979, pp. 135.

STEINER, A. George, *Planeación estratégica: lo que todo director debe saber*, México, Compañía Editorial Continental, S. A., 1983.

STEWART, John, "Inter-Organisational Relationships: An Introduction", *Town Planning Review* Vol. 51 No 3, July 1980, pp. 257-260.

STONICH, J. Paul, *Base cero: planeación y presupuesto*, México, Editorial Trillas, 1981.

STUART, Darwin G., "Rational Urban Planning: Problems and Prospects", *Urban Affairs Quarterly*, Beverly Hills, California, December 1969.

TESTA, Mario, "Tendencias de investigación en ciencias sociales para planificación", *Cuadernos del Cendes* No 5, Caracas, Enero-abril, 1986 pp. 13-64.

URIBE, Pedro y CIDE, Nfinsa, "Bases teóricas de la planificación viable", *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación* No 153-155, 1981, pp. 311.

WEISS, Carol H., *Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness*, New Jersey, Prentice-Hall, Inc., 1972.

WHITE, Louise G., "Approaches to Land Use Policy" *Journal of the American Planning Association* Vol. 45 No 1, January 1979, pp. 62-71.

WHITE, Paul, "Urban Planning in Britain and the Soviet Union: A Comparative Analysis of Two Planning Systems", *Town Planning Review* Vol. 51 No 2, April 1980, pp. 211-226.

WILLIG, Richard L., "Modelos y Estrategias de participación para un cambio social en América latina", *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación* No 153-155, 1981, pp. 323.

WILHEIM, Jorge, *Urbanismo y subdesarrollo*, Buenos Aires, Ediciones Nueva visión, 1977.

YATES, Douglas, *The Ungovernable City: The Politics of Urban Problems and Policy Making*, Cambridge, Mass., MT. Press, 1977.

ZALTMAN, Gerald, *Strategies for Planned change*, New York, Toronto John Wiley & sons, 1977.

ZUZUNAGA, F. Carlos, *Manual de introducción a la planificación*, Lima, Biblioteca de acción para el desarrollo, 1963.