

*Elisenda Vila\**  
*Kirk Mattson*  
*John Foley\**

**INDAGACIONES SOBRE LA FUNCION  
DE LA PLANIFICACION URBANA EN VENEZUELA.  
EL CASO DE VALENCIA**

**INTRODUCCION**

Hoy día dentro de la planificación urbana hay preocupación por entender mejor la función que ésta tiene y su efectividad para atacar los problemas urbanos (Reade, 1982, Gilbert 1984), en vez de dar énfasis sólo a la función que debe tener la planificación, cómo se debe proceder para llevarla a cabo o cómo se analiza la realidad sobre la cual ella actúa. Este enfoque resulta muy pertinente a los integrantes de esta investigación quienes evidenciaron que los esfuerzos realizados en oficinas de planificación urbana no se tradujeron en acciones tendientes al mejoramiento de las condiciones de la vida para la mayoría de la población de la ciudad, a pesar de la introducción de una serie de instrumentos legales, de procedimientos supuestamente más coherentes y de la utilización de métodos e instrumentos sofisticados de análisis y proyección.

Esta falta de efectividad de los planes propuestos, que fue acompañada por un crecimiento de los síntomas de la llamada *crisis urbana*, pone en tela de juicio la práctica de la planificación, especialmente cuando los efectos de la crisis económica general profundiza problemas de desempleo, pobreza, inseguridad, etc., sobre los cuales la planificación urbana parece tener un papel poco relevante (Goldsmith, 1984).

Por todo ello, se ha considerado esencial una revisión de los procesos de planificación en un caso específico de planificación urbana en Venezuela. Se considera básico este énfasis porque, por una parte, en Venezuela y en América Latina en general, la planificación urbana ha sido relegada a un papel secundario dentro de la planificación nacional que es fundamentalmente económica y regional, por otra parte, porque no se estudia la forma real como opera la planificación urbana sino que se puede observar un divorcio entre los investigadores que se dedican al análisis de los fenómenos urbanos aislados de la intervención en los procesos reales de planificación y aquellos otros que hacen énfasis fundamentalmente en la eficacia técnica de la planificación sin tomar en cuenta adecuadamente el contexto socioeconómico y cultural para el cual se planifica.

Basados en estas motivaciones se ha considerado necesario acercarse al tema a través del análisis del funcionamiento de la planificación urbana,

*\*/Profesores del Instituto  
de Urbanismo.*

es decir, comparar el **deber ser** (definido teóricamente en general o específicamente por las leyes urbanas, objetivos de planes, declaraciones políticas, etc.) con la experiencia concreta de planificación urbana **como es**, es decir, vista tanto como un proceso de preparación de planes, como una vía para lograr ciertos cambios o mejoras en las ciudades. Para esta discusión se utilizará como ejemplo la experiencia de la ciudad de Valencia.

Valencia cuenta con una larga historia de planes urbanos, el primero de la década de los 50 (1953) fue preparado por Rotival en la Comisión Nacional de Urbanismo, en 1962 se propone un plan de crecimiento económico que se acompaña por un plan de crecimiento territorial, fue preparado por el CINAM (Compañía de Estudios Industriales y Acondicionamiento del Territorio), en la misma década en 1965, el MOP (Ministerio de Obras Públicas) presenta el Plan de Desarrollo Urbano casi simultáneamente con el Plan del IDES (Instituto de Desarrollo Económico y Social) de 1966. Al año siguiente el plan del MOP se aprueba como Plano Regulador y Ordenanza de Zonificación (1967). Diez años después 1977 se aprueba una nueva Ordenanza de Zonificación y Plano Regulador.

En los 60 fue la ciudad escogida para el desarrollo de la industria media de transformación dentro de la política de sustitución de importaciones en los planes de la nación. Como consecuencia de ello el Distrito Valencia creció de 204.393 habitantes en 1961 (IX Censo General de Población y Vivienda), a 645.738 habitantes en 1981 (XI Censo General de Población y Vivienda), la industrialización resultante fue fundamentalmente de empresas de capital, tecnología o patentes extranjeras (88 por ciento del total). Es una ciudad que contó desde el inicio de los 60 con una Oficina Municipal de Planificación Urbana una de las primeras en el país y es la sede actualmente, de las oficinas administrativas de la Región Central, todo ello hace de ella, una ciudad apropiada para el análisis de la práctica de la planificación.

#### TEORIAS Y FUNCIONES DE LA PLANIFICACION URBANA

De acuerdo con lo anterior se ha procedido a revisar las teorías de planificación más relevantes para entender el papel de la planificación urbana en la práctica real de la toma de decisiones, planificación que en nuestra realidad ya cuenta con 35 años de existencia.

Para ello se escogió la clasificación que sobre teoría hizo Faludi (1973) quien la dividió entre teorías en planificación y teorías de planificación.

Este trabajo se concentrará sobre estas últimas, es decir, aquellas teorías que estudian los procesos que se llevan a cabo para intervenir la realidad urbana. Se hace esta división conciente de lo artificial que resulta si se considera la imposibilidad de separar lo que es la planificación de una acción del contexto en el cual se va a insertar. Como tal, esta división ha sido objeto de críticas (Camhis, 1973; Thomas, 1979) pero es una división útil para el análisis mientras no se olvide su naturaleza parcial.

Adicionalmente, dentro de la teorías de planificación, se hace otra división relevante para el trabajo: teorías que discuten cómo hacer planificación y se ocupan de aspectos técnicos y metodológicos del proceso, y teorías que discuten la función que cumple o se propone cumplir la planificación.

Este trabajo se centra en la revisión de las teorías de planificación que estudian la función de la planificación como un proceso que se realiza para intervenir la realidad urbana.

A partir de las teorías de planificación se han identificado cinco características de la planificación urbana las cuales se hallan al analizar su práctica, cinco justificaciones que son interdependientes y, por lo tanto, se encuentran encadenadas unas a las otras.

Estas justificaciones son, a saber:

a/ Lograr ciertas metas y objetivos.

Está generalmente considerado que la planificación es una forma de guiar acciones para llegar a un estado deseable futuro, el cual se especifica por medio de la definición de metas y objetivos, así se introduce direccionalidad al proceso (Matus, 1983; Cherry, 1984).

Esta direccionalidad debe ser representada por metas explícitas, sean éstas fijas o variables.

Al mismo tiempo su ausencia no significa que ellas no existan implícitamente. Vemos en la planificación que Faludi (1982) denomina **centrada en el objeto** representada como reconocimiento-análisis-Plan, donde no se definen específicamente las metas. Igualmente, en el incrementalismo (Braybrooke y Lindblom 1963) no se define un estado futuro deseable. No obstante, ambos grupos tienen metas implícitas que más bien están esencialmente orientadas hacia la reproducción en forma sólo tendencial del sistema socioeconómico vigente, es decir, no se introducen cambios en la dirección del proceso existente.

Otros métodos de planificación hacen esencial la definición de metas, como es, por ejemplo, el de racionalidad integral (McLoughlin, 1969)

donde se inicia el proceso de planificación con la definición de metas y el resto consiste en considerar las acciones para lograrlas. En este caso las metas representan una imagen fija y estática del futuro.

Otros métodos como el reconocimiento diferencial (el *mixed scanning* de Etzioni 1973) plantea una estrategia que estaría sujeta a cambios según las circunstancias que se presenten e incluso concibe que se pueda tener estrategias variables según la coyuntura (Matus, 1983). Estos métodos, entonces, permiten plantear cambios o modificaciones del sistema actual.

Es esencial en esta discusión indicar lo determinante que son las metas sean estas implícitas o explícitas y en este sentido se considera que su definición es necesaria y debe ser el resultado de una amplia consulta con la comunidad (Gans, 1972) ya que la falta de consenso en una sociedad de intereses antagónicos, pueden llevar al desarrollo de planes distintos a los planteados (Davidoff, 1965). En estas circunstancias, y cuando no existe consenso, no es posible considerar que la definición de metas está libre de valores o intereses, porque la forma de su definición es determinante en el contenido del proceso mismo.

Coraggio (1980) por medio de tres ejemplos de la forma de definir metas, indica el profundo contenido político de este proceso:

1/ Cuando hay una discusión amplia, con convencimiento y rectificación, hasta lograr la adopción de objetivos y acciones para el desarrollo social de las grandes mayorías.

2/ Cuando se plantea, abierta o encubiertamente, como objetivo concentrar el poder económico en un grupo dominante sin ninguna participación de los demás sectores de la población.

3/ Cuando se trata de obtener una base consensual por medio de la participación, sin que ésta sea una participación realmente popular.

Finalmente, hay que tomar en cuenta que la planificación, como actividad institucional, se efectúa dentro de un sistema político-económico dado y es difícil concebir un proceso que adopte medidas que estén claramente en contradicción con los objetivos de dicho sistema. En este sentido, se debe recordar que la meta es una proposición teórica que debe ser viable, por lo que la adopción de metas idealistas puede dar la impresión de que hay soluciones fáciles a problemas que son estructuralmente irresolubles. Su efecto, en tal caso, es de mistificación porque evita un análisis profundo de los problemas y la verdadera identificación de las causas, también en este sentido, es

posible que metas explícitas se usen para encubrir el objetivo real de las acciones, lo que hace necesario evaluar posteriormente las metas en relación con los resultados de las acciones emprendidas. El ejemplo más común es aquel en el que se justifican inversiones en vialidad bajo la meta de mejoramiento de la accesibilidad general, y que favorece el uso del vehículo particular y beneficia los intereses de la industria automotriz y petrolera.

En el caso de Valencia, en sentido general, no se ha puesto énfasis sobre las metas que se desean para el futuro y como tal no han sido discutidas sino impuestas a la población. Cuando la discusión ha ocurrido (sobre los planes y las metas implícitas en ellos) ésta ha sido limitada a ciertos grupos.

En el primer plan de Valencia, el de la Comisión Nacional de Urbanismo (1953), sus metas aún implícitas se pueden considerar básicas a todo el proceso de planificación en Valencia. Ellas son: —La creación de una ubicación alterna a Caracas para la industrialización;  
—Coordinar la expansión de la ciudad;  
—Crear una ciudad atractiva y funcional, todas bajo el concepto global o fin último que es el bien común de toda la población.

En el plan del CINAM (1962), se reforzó la meta de la expansión industrial y los planes subsiguientes tuvieron más bien el objetivo de controlar o racionalizar la expansión rápida que estaba ocurriendo en la ciudad.

En forma general, se puede señalar que la planificación de Valencia para la industrialización del país se cristalizó en un conjunto de proposiciones (designación de áreas industriales, definición de la vialidad básica y designación de tierras para la vivienda), de acciones concretas por parte del Estado (provisión de infraestructura y vialidad, construcción de urbanizaciones industriales con bajo costo de la tierra y construcción de viviendas para la población obrera), de incentivos especiales en cuanto a impuestos y de la creación de una organización coordinadora (FUNVAL) de la acción.

No obstante, se consideraba, implícitamente, que la industrialización generaría beneficios socioeconómicos para toda la población, lo que haría factible la provisión de un consumo colectivo adecuado para todos. Este no fue el caso, la industrialización no trajo beneficios generales, por una parte se buscó minimizar los costos de la fuerza de trabajo lo que ha dado lugar a la formación de un porcentaje de las áreas marginales,

y por la otra, la expectativa creada por la industrialización, unido a la instalación de industrias que demandaron fundamentalmente obreros calificados, dejó fuera del mercado formal de trabajo a una población que fue a engrosar la ocupación de las áreas marginales.

En esta forma la ciudad ha venido creciendo sin la coordinación necesaria y se ha expandido en forma anárquica, se ocupan tierras agrícolas valiosas mientras áreas más cercanas a la ciudad se mantienen vacías o subutilizadas, se han construido edificaciones de densidades altas puntuales sin relación con el sistema de transporte, se ha producido una dispersión espontánea de los usos, etc. Todo ello ha generado una situación que muestra como no se alcanzaron las metas del proceso de planificación urbana.

b/ Coordinar actividades y lograr eficiencia.

Junto con la justificación de alcanzar metas está aquella que considera que ello se debe hacer en una forma eficiente. El proceso de planificación debe resultar de un programa de acciones diseñado para evitar inversiones que no sean necesarias o para proteger terrenos requeridos para obras esenciales futuras. De esta forma la planificación debe evitar el cumplimiento de metas a corto plazo que obstaculicen objetivos a mediano o largo plazo. Para ello hay técnicas que miden la eficiencia de las estrategias propuestas (teoría de umbrales, análisis de costos y beneficios, modelos de simulación, análisis de impacto cruzado, etc.) técnicas ampliamente criticadas debido a que dentro de una sociedad de grupos antagónicos es imposible la distribución igualitaria de beneficios y costos (Broadbent, 1997; Flyvbjerg, 1982).

Entonces, sin negar la importancia de estas técnicas e instrumentos para lograr racionalidad técnica, éstas no se pueden considerar imparciales. Desafortunadamente, muchas veces es el caso que su uso en ciertas circunstancias puede ser fuente de una mistificación de la forma en que la sociedad favorece ciertos grupos a costa de otros.

En Valencia, en este sentido, no se puede considerar que hubo un fracaso total, como ya se mencionó hubo coordinación entre el Estado central y el poder local dentro del objetivo nacional de crear una ciudad industrial para la ubicación preferencial de la industria media dentro de la política de sustitución de importaciones. Sin embargo, a pesar de un esfuerzo inicial para proveer las obras de consumo colectivo para los trabajadores,

no se coordinó eficientemente la provisión de vivienda, servicios e infraestructura necesarios para crear condiciones de vida adecuada para toda la fuerza de trabajo atraída a la ciudad. Tampoco se logró la preservación del uso de la tierra agrícola de buena calidad, la provisión de infraestructura se realizó antes que existiera la demanda, y tampoco se coordinó la incorporación de tierras urbanizables en función de la demanda potencial distribuida por niveles ingresos. Esto último ha resultado en una sobreoferta de ciertos tipos de urbanizaciones y de construcción, que contribuye a la especulación inmobiliaria, lo cual tiende a beneficiar grupos específicos que buscan ganancias a corto plazo pero crean costos a largo plazo para toda la sociedad.

c/ Como método de intervención en el sistema capitalista para evitarle efectos negativos.

Se continúa la discusión sobre las justificaciones de la planificación urbana con el análisis de unas interpretaciones que son consecuencia de las dos primeras (ya que normalmente se hallan implícitas en la planificación urbana).

En esta forma, es posible identificar funciones de la planificación que persiguen intervenir en el sistema capitalista para reducir sus efectos negativos. Como es sabido, en los países socialistas, la planificación es un sustituto esencial para la función del mercado, mientras en Estados no-socialistas, la planificación puede ser considerada útil pero no esencial. Al mismo tiempo, su acogida en estos países, indica su conveniencia para reactivar el sistema, evitar ciertos efectos que podrían causar inestabilidad y en algunos casos para estimular desarrollo (Matus, 1972).

Esto se hace patente cuando se estudia la historia de la planificación urbana en países como Inglaterra, Alemania y los Estados Unidos, donde el crecimiento rápido de las ciudades, consecuencia de la industrialización, requirió de control para proteger los intereses de sectores de la burguesía, evitar conflictos sociales o simplemente coordinar un sistema urbano cada vez más complejo (Hall, 1974; Mancuso, 1980; Rose, 1981). Estas reformas aunque contradecían la filosofía de *laissez faire* fueron aceptadas por la burguesía cuando se comprendió que eran para su propio interés.

Hoy en día, la planificación actúa en ese sentido en los siguientes aspectos:

1/ Para distribuir actividades en el espacio, y llevar a cabo el control subsiguiente, para evitar conflictos que potencialmente creen costos para el sistema. Estos conflictos se producen entre: usos para la producción y para la reproducción (por ejemplo, entre industria y vivienda), dentro de la categoría de los usos de reproducción (por ejemplo entre vivienda y educación), y entre usos de producción (por ejemplo una industria que causa costos de producción a otras) (Scott, 1980). Estas justificaciones son claramente reflejadas en la estricta segregación de usos característica de los planes urbanos, especialmente en relación con la separación de las áreas industriales del resto de los usos.

En el caso de Valencia, desde el primer plan se propuso segregar los grandes usos industriales pero la planificación no ha funcionado para separar otros usos incompatibles, un factor que introduce inestabilidad en el mantenimiento de los valores urbanos y de calidad del ambiente. En este sentido, la ordenanza de zonificación parece promover intensidades y mezclas de uso que tiende a aumentar este problema. En forma general la ordenanza de zonificación ha sido concebida y controlada en forma muy flexible lo que la hace un instrumento poco efectivo para el control de usos, sus intensidades y la provisión de espacio para servicios comunales.

Esto deja ver que la ordenanza tiende a funcionar en detrimento de una planificación racional y como tal se podría presentar como "zonificación contra planificación" (Mancuso, 1980).

2/ La planificación urbana como forma de evitar conflictos sociales. Como antes se ha mencionado, en períodos de crecimiento industrial acelerado existe la potencialidad de conflictos sociales cuando los empresarios tratan de mantener los costos de reproducción de la fuerza de trabajo, lo más bajos posible. Para evitar estos conflictos es común que el Estado se responsabilice por ciertos costos, tales como la provisión de servicios comunales de vivienda, infraestructura, etc. La planificación urbana asume, entonces, importancia en la distribución de los mismos (ver punto d siguiente). Hoy en día y como consecuencia de la crisis económica mundial, se ha observado la tendencia del Estado a reducir su carga en ese sentido y tratar de transferir estos costos a la familia o la comunidad y en ciertos casos se procede incluso al control social por medio de una represión ampliada (Miller, 1978).

En Valencia, como ya se mencionó, el Estado sí se ocupó inicialmente de la dotación de servicios y vivienda, pero cada vez más ha abandonado esta función. Esto se puede apreciar claramente en relación con la vivienda donde se ha aceptado la vivienda marginal y así se reducen los costos de la reproducción de la fuerza de trabajo.

3/ La planificación para promocionar un desarrollo urbano más dinámico. Es necesario que la acción de la planificación cubra no sólo los aspectos de control sino también que ataque los problemas de falta de dinámica urbana. Es una función que asume más importancia en situaciones estáticas o en declinación (por ejemplo en ciertas partes de Europa) cuando el problema no es tanto de control como de estimulación de actividad (Goldsmith, 1984). En este sentido actúa en la siguiente manera: —Adecuar la estructura urbana al modo de producción emergente. La estructura física urbana es de cambio relativamente lento lo que hace a veces esencial la intervención del Estado, por ejemplo, en los casos en que la propiedad de la tierra está muy fragmentada y esto impide el desarrollo que se considera más apropiado, o cuando se necesita imponer una infraestructura más sofisticada.

En el caso de Valencia, la oferta de tierra suficiente no ha obligado a acciones mayores de renovación urbana como aquellas del INAVI y del Centro Simón Bolívar en Caracas, que son ejemplos muy claros de este fenómeno; pero en cuanto a infraestructura, se puede citar el ejemplo del proceso de implantación, sobre el trazado tipo colonial existente de una estructura vial que permite la penetración masiva de los vehículos particulares al caso de Valencia, para viabilizar las actividades metropolitanas del casco.

— Para crear núcleos de desarrollo dinámicos dentro de la ciudad cuando el sector privado no está dispuesto a actuar, no es suficientemente organizado o las inversiones involucradas son demasiado altas, ejemplos de ello serían la promoción de la construcción de centros comerciales para reactivar el casco tradicional de una ciudad o la creación de urbanizaciones industriales.

En Valencia, la acción del Municipio en la promoción de urbanizaciones industriales es un claro indicio de este tipo de acción, como lo es también la proposición del desarrollo del METRO para valorizar las tierras en

ciertas áreas de la ciudad.

—Para favorecer la acumulación de capital por medio de políticas específicas que tienden a beneficiar ciertos sectores económicos. Se pueden citar las estrategias sobre infraestructura que favorece el uso del vehículo particular y la accesibilidad privilegiada a ciertos grupos, además de beneficiar la industria automotriz.

En Valencia es posible identificar una relación estrecha entre los planes urbanos y las políticas económicas cuyos efectos tendían a favorecer grupos particulares. De esta manera, los primeros planes enfatizaron la provisión de tierras e infraestructura para la industria para apoyar la política de sustitución de importaciones, política que benefició preferencialmente los grandes capitales nacionales y las multinacionales. Con el agotamiento del proceso de industrialización dentro de la política de sustitución de importaciones, que se muestra hacia el final de los 60 (Hausmann, 1983) se dirigen las inversiones al sector de la construcción. Dentro de este proceso, la aprobación de la primera Ordenanza de Zonificación de Valencia representa la incorporación de áreas nuevas de desarrollo muy extensas, simultáneamente con la designación de otras áreas donde se permitía la densificación de construcción. Esta ordenanza ofreció grandes oportunidades de especulación de la tierra y así se dio predominio a los intereses asociados con el sector inmobiliario, financiero y de construcción.

Se considera que dentro de estas justificaciones de planificación es posible identificar buenas razones para su mantenimiento dentro del sistema capitalista aunque los beneficios de la misma no sean generalizados.

d/Mediar entre grupos en la distribución de costos y beneficios

La importancia potencial de la planificación se ha discutido en relación con la distribución de costos y beneficios. En este sentido la planificación urbana parecería tener gran importancia para el establecimiento de prioridades y la distribución espacial del consumo colectivo. Por esta razón se ha asignado una importancia crucial al administrador urbano (Phal, 1975) aunque esta posición ha sido difícil de defender por la determinación estructural de las decisiones aisladas e individuales (Saunders, 1981).

En un contexto más amplio, Castells (1978) asigna a la planificación un papel más importante para mediar entre grupos, tanto en el proceso

de producción como de distribución, donde la planificación es "un escenario del compromiso" aunque siempre limitado por intereses estructurales. Esta concepción ha sido cuestionada (Lojkine, 1979) como una que asigna importancia desproporcionada a la mediación durante el proceso de preparación de planes y no a la ejecución de las estrategias y políticas propuestas donde se distribuyen realmente los costos y los beneficios. Por lo tanto, esta mediación es sólo teórica y con tendencia a aplacar contradicciones concretas de interés.

En Venezuela, el papel de la planificación como un proceso **local** de mediación y distribución es muy limitado, debido a control del gobierno central sobre las inversiones mayores en la estructura física de la ciudad. En esta forma, las acciones dentro del contexto urbano, siguen más bien un proceso de imposición donde la acción se hace principalmente en beneficio de intereses nacionales o de los grupos dominantes nacionales y multinacionales, a pesar de que ciertas acciones pueden beneficiar a grupos locales y marginales (Gilbert, 1984).

e/ Instrumento ideológico con objetivo de mantener el sistema económico imperante

Además de los ejemplos concretos de la forma como la planificación ayuda a mantener potencialmente el sistema capitalista, se considera que el proceso de planificación se utiliza como un instrumento ideológico. Al revisar las justificaciones para la planificación se ha visto como se hace la proposición de metas realmente inalcanzables, la forma en que costos y beneficios son distribuidos dentro de un supuesto de imparcialidad y como se usa la planificación para aplacar conflictos reales de interés, así se va gestando su potencialidad mistificadora donde los problemas básicos estructurales se encubren.

La revisión y el ordenamiento de las diferentes funciones que cumple la planificación nos permite entender y aclarar su papel en nuestro caso de estudio (Valencia). En él se han podido reconocer varias de ellas, además, se identificaron otros aspectos del proceso de planificación en sí mismo, todo ello nos permite señalar las siguientes conclusiones.

#### CONCLUSIONES

1/ El ingreso nacional en aumento por el inicio de la explotación petrolera unido a la desaparición de la Venezuela agraria, trajo un progresivo

proceso de urbanización, el cual en Caracas comenzó a producir asentamientos indeseables para la economía y armonía de las ciudades. Esto llevó al primer plan urbano de Caracas (1939) y posteriormente a recomendar la creación de la Comisión Nacional de Urbanismo (1946) a escala nacional, con el objeto de modificar desde el nivel central, situaciones indeseables en las ciudades del país, situaciones que podrían limitar el desarrollo del modelo de crecimiento económico que se estaba instaurando en el país. Es decir, a través de la planificación se perseguía la estabilidad del sistema, por medio de un ordenamiento en las ciudades que evitara los efectos negativos y distribuyera los costos y beneficios en la forma de dotación de bienes de consumo colectivo a la población y de infraestructura y subsidios a la industria.

En este sentido la planificación urbana de Valencia en los primeros planes (1953, 1962) y las acciones llevadas a cabo por el gobierno central y por las políticas locales, tuvo éxito en alcanzar metas nacionales de asiento al programa de sustitución de importaciones y en la segregación de usos principales (productivos y reproductivos), también produjo beneficios a los propietarios de la tierra al asignarles uso urbano, sin que se planteara una retribución para el Estado.

Otras metas implícitas en el proceso de planificación urbana las cuales se refieren a la creación de un medio ambiente físico atractivo, asegurar la provisión de servicios públicos y comunales, proveer tierra suficiente para la vivienda para todos los niveles de ingreso de la población y controlar la expansión de la ciudad, no han sido alcanzadas. Esto implica que la planificación sí ha servido como función orientada para alcanzar metas pero éstas no han sido detalladas explícitamente, sólo algunas se han logrado y son aquellas no específicamente urbanas.

2/ A partir del boom petrolero, el modelo económico del país se orientó hacia la inversión más especulativa y de ganancias a corto plazo. En este sentido, se observa en nuestro caso del estudio (Valencia), como se lleva a cabo un proceso acelerado de construcción de vivienda destinada a la clase alta, de centros comerciales y de edificios para oficinas que están dentro de los usos e intensidades permitidos en la ordenanza de zonificación de la ciudad, pero que no corresponden a una demanda solvente real, porque la demanda se sobrestima. Es así como se puede observar que en Valencia existe alto capital comprometido sin oportunidad de inversión y sin uso, el cual representa un costo elevado para el propio sistema que requiere de recursos para otros fines. En este sentido, la planificación no ha evitado tener efectos negativos en nuestra

sociedad capitalista, la cual aspira, además, a ganancias a corto plazo y a realizar fundamentalmente inversiones de carácter especulativo. Por lo tanto, no cumple a cabalidad la función de garantizar la estabilidad del sistema.

En consecuencia, en nuestro caso la planificación urbana no ha controlado la oferta de tierras desarrollables y la construcción exagerada en la época del boom petrolero ha sido un factor que puede producir desestabilidad del sistema a largo plazo.

3/ En la coyuntura económica actual, se tiende a través de la planificación a legitimar una distribución de costos y beneficios diferente a las de las etapas de auge petrolero. Se nota en las políticas urbanas la privatización de servicios de consumo colectivo (aseo urbano, educación, etc.), las cuales en gran medida eliminan el subsidio que el Estado daba a la población y se transfieren sus costos al usuario. Habría que ver como se distribuyen los beneficios y cuáles son los nuevos costos para el sector productivo y para los propietarios de la tierra.

En resumen, se puede concluir que la planificación tiene como función resolver ciertos problemas del funcionamiento de la ciudad que tienden a desestabilizar el sistema vigente. En nuestra realidad, a pesar de su participación en los grandes proyectos (la política de sustitución de importaciones), la planificación urbana no ha podido controlar el dominio de los intereses de ganancias a corto plazo, a quienes no preocupa la creación de una ciudad apropiada para el futuro desarrollo, sino que tienden a crear ciudades que necesitarán altas inversiones en el futuro para superar los problemas creados por esas acciones.

Este fenómeno está acompañado por un proceso de planificación que consiste en la elaboración de una serie de planes, sin continuidad, basado en el concepto de planificación visto como preparación de planes, que pretende resolver problemas sin crear los instrumentos para alcanzar los objetivos. Esta actividad que ha tenido tan pocos resultados positivos, hay que verla, entonces, como una forma de mistificación que sirve para encubrir los efectos de una distribución desigual de los costos y beneficios dentro de la "legalidad" del único instrumento de planificación que existe en Valencia, una ordenanza de zonificación aprobada en 1968 para dirigir un proceso, un instrumento que más bien parece funcionar "contra la planificación".

Así, es posible apreciar que la planificación urbana puede tener resultados muy limitados mientras no se controla de cierta manera la dominación

de intereses particulares que predominan sobre el bien común, aún visto dentro de la reproducción del mismo sistema vigente. Un reforzamiento de la planificación urbana se puede considerar que contribuiría a este proceso, una planificación urbana que se da como un proceso continuo y permanente, que se efectúa a nivel municipal, que incorpora los deseos de la comunidad en general, que enfatiza la realización de las políticas propuestas y que tiene una visión de lo que se quiere lograr en el futuro de la sociedad urbana.

## BIBLIOGRAFIA

- Braybrooke, B. y Lindblom, C.** *A Strategy for Decision*. Free Press, New York (1963).
- Broadbent, T. A.** *Planning and Profit in Urban Economy*. Methuen, London (1977)
- Camhis, M.** *Planning Theory and Philosophy*. Tavistock, London (1979)
- Castells, M.** *City, Class and Power*. Macmillan, London. Cap. 4 (1978)
- Corragio, J. M.** *XIII Congreso Interamericano de Planificación*. Caraballeda Venezuela (1980)
- Cherry, G.** "Town Planning: an Overview", in Bruton, M. J. (ed). *The Spirit and Purpose of Planning*. Hutchinson, London (1984).
- Davidoff, P.** "Advocacy and Pluralism in Planning". *Jnl. Am. Inst. Plan.* 31, Noviembre (1965)
- Etzioni, A.** "Mixed Scanning: A Third Approach to Decision Making", en Faludi (ed) *A Reader in Planning Theory*. Oxford, Pergamon. (1973)
- Faludi, A.** *A Reader in Planning Theory*. Oxford, Pergamon (1973).
- Faludi, A.** "Three Paradigms of Planning Theory" en Healey, P. y otros *Planning Theory: Prospects for the 1980's*. Pergamon London (1982)
- Flyvbjerg, B y Petersen, V.** "Planning in the 33 years after "1984", en Healey, P. y otros *Planning Theory: Prospects for the 1980's*. Pergamon, Oxford (1982).
- Gans, H.** *People and Plans*. Penguin, Harmondsworth (1972)
- Gilbert, A.** "Planning, Invasions and Land Speculation, The Role of the State in Venezuela" in *Third World Planning Review*. Vol. 6, No. 3. Agosto (1984)
- Goldsmith, M.** "The Politics of Planning" in Bruton, M. (ed). *The Spirit and Purpose of Planning*. Hutchinson, London (1984)
- Hall, P.** *Urban and Regional Planning*. Penguin, Harmondsworth (1974)
- Hausmann, R.** "Acumulación y Crisis de una Economía Petrolera. El Caso de Venezuela", en *Planificación y Política*, No. 1. Noviembre (1983)
- Lojkine, J.** *El Marxismo, el Estado y la Cuestión Urbana*. Siglo XXI, México (1979)
- Mancuso, F.** *La experiencia de Zoning*. Gili, G. Barcelona (1980)
- Matus, C.** *Estrategia y Plan*. Siglo XXI, México (1972)
- Matus, C.** "Problemas de Diseño de un Programa de Gobierno" en *Planificación y Política*. No. 1. Noviembre (1983)
- McLoughlin, B.** *Urban and Regional Planning: A Systems Approach*. Faber, London (1969)
- Miller, S.M.** "The Recapitulation of Capitalism" en *International Journal of Urban & Regional Research*. Vol. 2, No. 2 (1978)
- Pahl, R.** *Whose City?* Penguin, Harmondsworth (1975)
- Reade, E. J.** "The Theory of Town and Country Planning" en Healey, P. (Ed). *Planning Theory: Prospect for the 1980's*. Pergamon, Oxford (1982).
- Rose, D.** "Acumulation versus Reproduction in the inner city". en Dear y Scott (eds). *Urbanization and Urban Planning in Capitalist Society*. Methuen, London (1981).
- Saunders, P.** *Social Theory and the Urban Question*. Hutchinson, London (1981)
- Scott, A.J.** *The Urban Land Nexus and the State*. Pion, London (1980)
- Thomas, M. J** en Paris, C. (ed) *Critical Reading in Planning Theory*. Pergamon, Oxford (1982).