

Luigi Mazza*
(Traducción Prof. Elisenda Vila)

LA PLANIFICACION URBANA EN UN AREA METROPOLITANA DE ESTRUCTURA CONSOLIDADA

1/ He acogido con mucho gusto la invitación para hablar sobre la experiencia turinesa, pero debo aclarar que mi discusión no puede ser ni una rendición de cuentas crítica, ni mucho menos un balance, porque en esta experiencia he participado directamente y sólo puedo referirme de manera muy subjetiva.

Para quien estuviese interesado en los resultados del trabajo de Turín las actas oficiales y los documentos de trabajo citados en las notas, están disponibles en la administración municipal, los cuales son una fuente útil y segura.¹

Definiré esta intervención, más bien como el intento de explicar todo lo que creo haber aprendido de esta experiencia o tal vez, como desearía rehacerla si me fuese dada otra oportunidad análoga y si las hipótesis y los criterios que formulara fuesen compartidos por mis colegas de trabajo. La referencia al proyecto de Turín, aprobado por el Consejo Municipal en 1980, es totalmente apropiado para la ilustración de mi tesis.

En otras ocasiones he expresado la convicción de que la dificultad de la planificación, y en particular la de la italiana, depende de dos factores concomitantes: la "ciclotimia" (y en muchos casos se trata de una verdadera parálisis) del proceso decisional y la inmadurez del proceso técnico.² Hoy quisiera ocuparme de la segunda componente, para señalar que a pesar de la presencia de una relevante capacidad técnica, los resultados pueden ser frustrantes si la base teórica es el estilo de planificación más consolidado y difuso, el llamado de "Racionalidad global" o sinóptico.

Trataré de delinear de modo esquemático, algunos elementos para plantear una hipótesis alternativa a este estilo, y una definición del rol de la planificación en un proceso hipotético de plan así formulado.

2/ Definir brevemente el carácter del "Proyecto preliminar"³ Turinés no es fácil porque, probablemente, esta tarea no es homologable a la tipología clásica de plan a la que estamos habituados. Puedo decir que no trata de un plano regulador tradicional, por diversos motivos:
a) por el intento de definir con particular precisión la finalidad y objetivos así como sus diversas interrelaciones funcionales y espaciales;
b) por el esfuerzo de recoger, aún cuando con alguna contribución innovativa de tipo analítico, la relación entre forma jurídica y estructura

*Departamento Territorio Politécnico de Turín

1/ Ver: Asesoría al Urbanismo de la Municipalidad de Turín: *Proyecto preliminar para el plan regulador general. Realizaciones y alegatos.* Turín, 1981.

2/ Ver: Luigi Mazza: *Proceso decisional, inmadurez técnica y dificultad de la planificación.* Realizado para: "Veinte años de Planificación en el Area Metropolitana de Milan". Milán. Teatro de las Artes. Marzo, 1982.

3/ La Ley Urbanística regional piemontesa, como se señala, preve que la redacción del plan regulador se realice después de la discusión y aprobación de un Proyecto preliminar"

socioeconómica y utilizar el conocimiento de esta relación a los fines del plan; c) por la decisión de definir un aparato normativo de tipo nuevo, excluyendo un grado homogéneo de detalle normativo típico de los instrumentos tradicionales.

El plan de Turín no es un "plan estructural"⁴ de hecho se limita a definir una serie de políticas urbanas, valorarlas y representar sus implicaciones espaciales; pero, por otra parte, se alcanza a determinar topográficamente el nuevo uso del suelo, ya sea porque utiliza una escala más grande de la usual, ya sea porque utiliza técnicas de zonificación no tradicionales.

Debido a los caracteres innovados y a la forma programática y analítica, particularmente detallada no es posible clasificar este plan dentro de las tipologías habituales, el resultado es un híbrido entre el "plan de desarrollo" y el "plan estructural" que revela el intento de tomar los aspectos positivos del segundo sin perder el realismo físico del primero. No obstante esto, el plan no alcanza a delinear un nuevo estilo de planificación porque, a mi manera de ver, a pesar del carácter innovativo, su filosofía general mantiene un enfoque de tipo muy tradicional.

Como ya he dicho, mi evaluación sólo puede ser subjetiva y por lo tanto, quiero desarrollar este aspecto en un intento por descubrir aquello que me parece tradicional de una experiencia de planificación y lo que, por el contrario, me parece innovativo.

3/ Una de las mayores dificultades al discutir de planificación y de planes, deriva de la tendencia de muchos autores de pasar, casi inadvertidamente, de un discurso positivo a un discurso normativo y viceversa, con el resultado de mezclar el ser y el debe ser en un embrollo indivisible y siempre poco confortable.

Esta tendencia deriva probablemente de su origen, es decir, de que el urbanismo ha nacido y vivido como movimiento de reforma. El carácter orgánico y prescriptivo, más que regulador, de la cultura urbanística fue madurando en la confrontación con los aspectos más deteriorados de la ciudad industrial. No debe sorprender si encontramos todavía este carácter en muchos discursos de hoy, aunque hoy los problemas a afrontar se presentan en un contexto diferente; y diferente es, también, la necesidad social que trastorna al urbanismo.

De hecho, la tradición de un enfoque "sinóptico"⁵ y normativo se extiende desde P. Geddes hasta S. Chapin, a través de unos 50 años de experiencia y estilos diversos de planificación, y está todavía viva,

4/ Por "plano de estructura" aquí se entiende el "Plan estructural" definido por la Ley Urbanística Inglesa en 1968. Ver, más adelante, en el parágrafo 6, algunos objetivos del "plan estructural".

5/ Como he señalado, el adjetivo "sinóptico" ha sido introducido en la literatura urbanística por Patrick Geddes con el significado de: "ver la ciudad como un todo único" considerado unidos su carácter cultural, económico, social y físico.

no sólo en Italia. La posición de Geddes es singular porque, al hacer de la especificidad urbana el eje de su práctica urbanística, niega programáticamente esta especialidad en nombre de un "espíritu de la ciudad" que absorbe y elimina, dentro de una perspectiva general y común, sinóptica, cualquier realidad conflictiva y parcial que es la realidad misma de la ciudad.

Más articulada, pero no muy disímil en el supuesto teórico, es la posición de Chapin, de la cual se puede decir que tiende a reabsorber conflictualidad y contradicción en un enfoque sinóptico aparentemente inspirado en el "interés público" pero sustancialmente guiado por el racionalismo científico.

4. La experiencia de Turín entra, a mi parecer, en esta tradición. El carácter del "proyecto preliminar" contiene juntos parte del "plan de desarrollo" y del "plan estructural", por lo tanto, la filosofía de fondo, o si prefiere, el estilo de planificación, es el de racionalidad global (*comprehensive planning*), o bien de planificación integral y de enfoque sinóptico, que es un estilo caracterizado, sobre todo por un carácter finalista y orgánico del plan.

Como he señalado este modo o estilo de planificación, definido de racionalidad-global propone todo el plan como un modelo final de la realidad planificada, en otras palabras, según este estilo, el plan representa el retrato de la realidad planificada al final del proceso de planificación previsto.

Se puede hablar, por lo tanto, del carácter finalista del plan en tanto el supuesto que legitima la acción de planificación, es que la realidad "debe" transformarse según las indicaciones del plan, es decir, ha de identificarse completamente con el modelo descrito del mismo plan. Y se puede hablar de plan orgánico porque el segundo carácter que distingue este modo de planificar, consiste en la extensión del plan a todos los aspectos y sectores de la realidad planificada. Si se tiene en cuenta estos dos caracteres principales del estilo de planificación sinóptico o de racionalidad global, probablemente la afirmación de que la experiencia turinesa entra totalmente en esta tradición, no parecerá acertada.

De hecho, este estilo está considerado en todos los aspectos del plan de Turín, en la definición de la finalidad general y de los objetivos, en la selección de los sectores y de las políticas de intervención, en la construcción del aparato normativo. Pero sobre todo, es expresión

de la voluntad explícita de definir un "diseño" global, un modelo global contra el cual hacer converger la dinámica de la realidad. Pero, además, este modelo no se define sólo por ello, se articula a través de un doble proceso iterativo, que por una parte, refiere al plan más global de nivel metropolitano y regional, y por la otra, se especifica en el nivel de detalle previsto en un plan local.

El plan urbano se construye, así, como una parte de una estructura mayor y más compleja a escala regional en donde cada elemento está sólidamente ligado a las otras para formar un sistema único. En el caso turinés, en particular, esta fisonomía modular está bien representada dentro del plan en su aparato normativo, es probablemente el aspecto más singular del plan mismo.

Es así como se propone el plan, como un sistema de relaciones, un conjunto de reglas de comportamiento seguidas de programación y de la acción, expresado bajo la forma de relaciones condicionales del tipo "si. . . entonces . . .", o bien "para que esto ocurra es necesario que primero o simultáneamente ocurra esto otro".

Estas reglas son la "flexibilidad" del plan, pero va subrayado que se trata de una flexibilidad interna de un modelo final predeterminado, el cual tiene de cualquier modo prevista su realización.

El grado de libertad consentido busca, dentro de ciertos límites, el camino posible para alcanzar la meta así como la manera de llegar a ella. El modelo global puede ser puesto en discusión únicamente como una variante general del plan el cual deberá ser modificado así como también las relaciones condicionales que lo caracterizan.

A pesar de que el plan se esfuerza en definir diferentes horizontes temporales de acción, según la oportunidad más probable de la intervención, el modelo global que el plan propone es en realidad atemporal o más bien, lo que caracteriza el modelo es su exhaustividad y su complejidad, no las fechas en que verá su total realización.

Este carácter de la temporalidad es el carácter más importante del plan porque legitima aspectos que de otra forma son difícilmente comprensibles y justificables.

En particular, de la lectura del plan resalta como la finalidad y los objetivos han sido apropiadamente descritos y articulados, pero no compatibilizados con los recursos disponibles y con los vínculos presentes, es decir, no se han colocado en la dinámica real de la estructura productiva y de consumo entendida en la acepción más amplia; y esto es la consecuencia de la aproximación global donde todo está mezclado,

en la definición del modelo global final, sólo subordinado a la determinación de la modalidad de realizarlo.

Es típico, a mi entender, en el enfoque sinóptico, el intercambio entre ser y debe ser, donde lo que importa es el "deber ser" del plan expresado en términos funcionales y espaciales de "propuesta".

La finalidad es, que los objetivos por un lado y el modelo final por el otro, sean construido bajo supuestos políticos y técnicos que tienden a ser ideológicos, en el sentido en que los recursos necesarios para alcanzar los objetivos, en muchos aspectos, son considerados como variables dependientes, esta suposición es posible porque no se han establecido los horizontes temporales dentro de los cuales los recursos deberán ser hallados, en la hipótesis de que los recursos, como sea "deberán" ser hallados. De esta posición deriva, por ejemplo, que cualquiera que sea el rol actual y a mediano plazo del área degradada central del segmento pobre del mercado residencial, el plan "preve" que el centro sea saneado; aunque esta previsión y decisión esté sujeta a "relaciones condicionales" de tipo normativo que puedan tener efectos contradictorios con la política declarada de defensa del derecho residencial del pobre.

Esta contradicción está formalmente superada en el plan turinés con la consideración de que el saneamiento del área central degradada es la meta final. Pero creo que es fácil convenir que, en el mismo momento en que la hipótesis de transformación se formula ya sea como meta final, y por la atemporalidad del plan, ella hace posible, aunque no legítima, todas las presiones y acciones que tratan de atribuir a esa área central usos más retributivos que los actuales.

Otro ejemplo del efecto de esta situación se halla, en el modo como el plan afronta el problema del "terciario". Emprendido el desarrollo terciario y de servicios como finalidad a perseguir, el plan "preve" y organiza espacialmente un sistema de "nudos" de servicio, distribuidos alrededor del área central.

Este sistema está sobrepasado con respecto a la "cantidad" de servicios que será posible localizar a mediano plazo, y esta sobreoferta está destinada a complicar y confundir la acción de los operadores urbanos en ese sector, con resultados negativos en la formación de la renta urbana e inmobiliaria y en la dispersión de las inversiones, resultados que el plan no perseguía, pero que ha inducido necesariamente por la visión sinóptica y a largo plazo propuesta en el plan.

5/ La respuesta inmediata de los defensores de este estilo de planificación a las observaciones de este tipo, es que la dificultad y las contradicciones denunciadas son fácilmente superables a través de una adecuada y firme programación de la acción del plan.

Lo que importa es que el diseño final del plan sea alcanzado; porque el plan constituye un modelo, ya sea dinámico, al cual la acción del gobierno "debe" adecuarse.

A pesar de la crítica hecha, la defensa del enfoque sinóptico y del estilo de la planificación, de racionalidad global como algo reconducible, puede ser sostenida.

En particular un argumento decisivo a favor de la planificación de racionalidad global, es que se trata del único tipo de planificación que hemos logrado practicar de manera amplia y con cierto éxito. Pero no estoy interesado, ahora, en una discusión sobre los defectos del enfoque sinóptico ni tampoco en desarrollarlo en términos generales; y por otra parte, existe la dificultad de hablar de planificación y de planes y sólo discutir en términos generales; lo que puede llevar a una posición evasiva.

Cada experiencia urbana, a pesar de su similitud, tiende a ser un hecho único e irrepetible y donde el sistema, el proceso y la acción de planificación deberá formarse en función de esta necesidad y de sus problemas; de la finalidad y los objetivos específicos que aquella experiencia urbana propone en una circunstancia histórica determinada. Por el contrario, el discurso y la práctica de esta globalidad es lo que debemos tener en consideración.

Precisaré que los puntos que siguen no pueden ser referidos a cualquier situación urbana, deben ser referidos sólo a una área urbana de dimensión similar a la turinesa o mayor, que sea un área considerada en un período de crecimiento contenido como el actual, esto es, en ausencia de un desarrollo excepcional como aquel observado en muchas ciudades de Italia en los últimos veinte años transcurridos.

6/ Dentro de esta hipótesis, la pregunta es si es inimaginable un estilo de planificación diferente, de aquel hasta ahora experimentado, y que busque alcanzar un grado mayor de eficiencia, ya sea porque busca la funcionalidad del proceso de gobierno, técnico y administrativo, ya sea porque resguarda la calidad ambiental de la realidad planificada.

Cuando otros, hace cerca de veinte años y con mayor autoridad, plantearon por primera vez este problema,⁶ concentraron toda su

6/ El documento que condensa lo debatido en los años inmediatos precedentes es el informe del "Planning Advisory Group". *El futuro de los planes de desarrollo* Jornadas HMSO 1965, pp. 1-62 que constituyó el punto de partida de la reforma legislativa de 1968.

atención sobre el "modo" de planificar y en la "forma" y "contenido" del plan, pero no en el "contenido" de la planificación. La experiencia de los "planes estructurales" y de otras tentativas contemporáneas o sucesivas lo han demostrado.

El "contenido" global de la planificación nunca fue puesto en discusión, así la investigación sobre una mayor eficiencia como en el caso del "plan estructural", fue desviada en la dirección de una mayor globalidad, extendida del campo físico al económico y social; y de la escala urbana a la regional y nacional.

Sin embargo, la práctica profesional me induce a creer que una gran parte de la ineficiencia y del retardo de nuestros mecanismos de planificación, de los conflictos de todo tipo que la acompañan, obstaculizan y retardan el desarrollo hasta paralizarlo, no viene del carácter normativo abstracto y vinculantes de nuestros planes; en una palabra, gran parte de lo que nos lamentamos continuamente, es atribuirle "al contenido" de la planificación y no al procedimiento, a la forma y al contenido del plan. Donde, por "contenido" de la planificación se entiende, la realidad para la cual se aplica, y los criterios asumidos para modificarla como una globalidad.

Esta afirmación deriva de la constatación de que en el enfoque sinóptico el mayor esfuerzo de planificación político y técnico, y por lo tanto, el mayor debate, se ejerce sobre un "contenido" poco planificable, formado por el relativo e hipotético "debe ser" expresión del modelo global del plan.

Según la tradición sinóptica, en el modelo final del plan deben aparecer todos los componentes del sistema, sean aquellos que parecen dotados de notable dinámica o aquellos aparentemente estáticos. Uno de los mayores esfuerzos de la acción de planificación deviene, por lo tanto, de la imposibilidad final de prever el comportamiento de cada componente, primero al preparar el plan y después entre las alternativas de intervención desarrolladas del mismo plan. La complejidad de este esfuerzo es incompatible con nuestra capacidad teórica y técnica, no obstante, los más sofisticados sistemas informativos y modelísticos las soluciones del problema así planteado, sólo podrán ser impresionistas e ideológicas. Los conflictos o mejor los litigios destinados a hacer de este tipo de soluciones es notable, sobre todo porque las soluciones se presentan como una maraña del "ser" y el "deber ser", de contenido positivo y de voluntad normativa, para cuya valoración y selección no estará disponible un cuadro unitario de referencia,

sino sólo expectativas parciales y a menudo contradictorias.

Ante la debilidad de esta situación, la impresión concluyente es que en la planificación sinóptica, el "contenido" se ha buscado más en el deseo de diseñar nuevos modelos de la realidad que en la voluntad de intervenirla. La verificación de estos modelos está, por lo tanto, comprometida a su propia coherencia interna, más que en la posibilidad de traducirla en actos. No es una casualidad que para este estilo de planificación la realidad sea una condición "desequilibrada" y que es responsabilidad del plan "reequilibrar", es decir, reconducir hacia el modelo definido por el propio plan.

Ahora bien, la realidad está caracterizada por una más o menos fuerte variación espacial de las características sociales y económicas y no está en discusión la necesidad de intervenir para modificar esta variación, en el intento, por ejemplo, de alcanzar una sociedad más justa, menos desigual. Lo que se desea subrayar es que el supuesto de la finalidad del reequilibrio confronta la existencia de un modelo óptimo que está representado como meta del plan.

Abreviando, si se desea usar el término "equilibrio" y "desequilibrio" parece más útil afirmar que la realidad de los continuos conflictos urbanos —así como se expresa en las variaciones espaciales que forman la organización social— se configura más como una serie sucesiva de estados de equilibrio, representados por las soluciones de los conflictos sociales que se van sucediendo.

La cuestión no es sólo terminológica, como podría parecer a primera vista, por cuanto a ella se puede asociar contenidos de planificación diferentes de los estilos tradicionales.

De hecho, si se acepta que en las variaciones de los caracteres espaciales, la realidad de los conflictos económicos y sociales que estructuran la realidad urbana se caracterizan por el "equilibrio" que continuamente se alcanza tras la relación de fuerzas en juego, el objetivo del plan puede estar configurado como aquel que "rompa" el último equilibrio alcanzado, para "desequilibrar" la relación de las fuerzas en juego a favor de una o más de ellas.

En esta posición la finalidad del plan no es aquella de "reequilibrar" la realidad urbana en función de un modelo predeterminado, sino romper un equilibrio de fuerzas en función de una valoración política que toman el espacio y las variaciones espaciales, como vínculo o como

una de las variables dependientes, y no escoger una determinada organización espacial como objetivo o meta a perseguir en cuanto tal.

La exclusión de un modelo de equilibrio global define el plano como instrumento de intervención política en el conflicto social y niega dimensión política autónoma al plan y a todos los valores prospectivos que superen la dimensión temporal y espacial del conflicto sobre el cual se interviene. En otros términos, la capacidad prospectiva se exige al diseño político general y no del plan que debe atender su propuesta en un tiempo y espacio definido.

Esto no significa reducir el plan al rango de simple proyecto, pero sí señalar que el plan como hipótesis de transformación de una realidad que busca un equilibrio, no pretende buscar una transformación permanente y definitiva, sino sólo una rotura, el desequilibrio de una relación de fuerzas.

El plan es tal en cuanto proyecta un "desequilibrio", persigue alguna reacción de la estructura urbana al desequilibrio introducido, esto es, busca prever la línea según la cual, se verá alcanzado el nuevo punto de "equilibrio" y, por lo tanto, evaluar hasta que punto el nuevo "equilibrio" no reduce o anula los efectos de la transformación producida por la intervención del plan.

La esencia del plan, la verificación de su éxito, en esta hipótesis, está en los resultados específicos de su intervención, es decir, en la modificación de la relación de fuerzas, y no en la medida del mayor o menor ajuste de la realidad a un modelo final preconstruido.

En conclusión, el proceso de planificación se puede describir como la sucesión de una serie de acciones desequilibrantes, el plan persigue determinada finalidad política y va alterando la relación de fuerzas verificables entre los grupos sociales insertos dentro del espacio urbano.

Cada ruptura del punto de equilibrio provoca reacciones contrarias, el verdadero problema del plan no es prever la dinámica de todas las reacciones, sino determinar desequilibrios reales, modificando las relaciones de fuerzas para que no sean anuladas al alcanzar el punto de equilibrio siguiente.

7/ En la base del estilo de racionalidad global está tradicionalmente una relación entre la actividad de análisis y la planificación, que podemos definir de determinación: esta relación se expresa a través

de una secuencia lógica y operativa que se resume en la fórmula “análisis-planación”, una extensión de la fórmula “Goddiesiana”, “información-análisis-Plan”.

Según esta secuencia, al menos teóricamente, el plan deriva del éxito del proceso analítico, en el sentido que el papel del análisis es fundamentar científicamente el modelo global a través del cual el plan se expresa, es motivar la objetividad, ya sea sólo históricamente determinada, de la solución que el plan propone.

La actividad de planificación resultante está determinada por el proceso analítico que, a su vez, tiene en el proceso de planificación su razón de ser, la relación de determinación análisis-plan se concentra dentro de una fuerte relación de interdependencia, de entramamiento del proceso.

Si se acepta describir la acción de planificación —así como la dinámica de la realidad— en términos de la pareja “desequilibrio-equilibrio”, o bien, si se acepta la imposibilidad de definir el plan como modelo global, el sentido de la realización tras la actividad de análisis y de planificación, se modifica radicalmente.

En este caso la actividad de planificación no está determinada por el éxito del proceso de análisis, sino está caracterizada por el éxito de este proceso, políticamente determinado *a priori* para definir de qué modo y con qué posibles efectos retroactivos intervenir sobre la estructura urbana para modificar los equilibrios.

De hecho, en esta hipótesis, acciones de planificación diversas y contradictorias son compatibles con el mismo proceso analítico, porque en la confrontación de la realidad urbana son posibles diversas y contradictorias acciones de desequilibrio en función de diversas y contradictorias finalidades y políticas del plan.

En esta posición, la relación que hemos definido de determinación tiende a transformarse en una relación de interlocución que pretende y sanciona la autonomía de ambos procesos; por un lado, el proceso de modelación, esto es descripción y explicación de la realidad urbana; por el otro, el proceso de planificación, o bien de definición y producción de “desequilibrio”.

Establecer esta autonomía da una doble relevancia, teórica y práctica. De hecho esta autonomía garantiza al proceso analítico un horizonte y motivación más amplio de aquel que puede surgir de la exigencia de

de la parte, políticamente determinada, de la actividad de planificación. Por otra parte, impide que la actividad analítica, en teoría, propuesta como base del plan pueda transformarse, en teoría y en la práctica, en un proceso de justificación de búsqueda de forma comprometida.

Por lo tanto, la autonomía del proceso analítico constituye, al menos potencialmente, la garantía de una base descriptiva y explicativa, ciertamente no mental, pero tendencialmente independiente del proceso de planificación, y en cuanto tal, disponible para activar una cierta dialéctica democrática alrededor de la selección que el proceso de planificación se prepara a cumplir.

Por otro lado, si se quiere que la actividad de planificación sea incisiva no se puede hacer depender su escogencia de los resultados del análisis que ella misma deberá promover y reducir. Caída la relación de determinación, la relación entre la actividad de análisis y de planificación se presenta más articulada y tiende a activarse en dos niveles: por un lado la actividad de planificación tomará el proceso analítico para basar en él la política urbana, la selección del plan; por el otro, desarrollará la interlocución directa, con la modelación urbana disponible y simulará los efectos de la política sobre la estructura urbana.

Se observa que la afirmación de la autonomía del proceso analítico no niega sino remarca la necesaria orientación política de esta actividad, y, al mismo tiempo, restituye a esta actividad —y también a la actividad de planificación— una libertad política y científica que las relaciones tradicionales de determinación tendían a esconder en la sola dirección de la actividad de planificador. Más bien restablece una autonomía y una dialéctica de rol en el cual se niega la posibilidad de una solución “objetiva” ya sea históricamente determinada, de los problemas urbanos.

En fin, la afirmación de esta autonomía reafirma la naturaleza parcial y alternativa de la solución de los planes posibles; y mientras niega la globalidad y lo sinóptico del plan, reafirma la necesidad de una globalidad y una sinopticidad política, de la cual la parcialidad del plan es su instrumento.

8/En la prospectiva descrita varían notablemente tanto el contenido como el carácter del plan. El único modelo global urbano posible es aquel descriptivo y explicativo de la realidad

urbana a planificar, esto es el modelo y los modelos producidos del proceso analítico.

Este modelo, o más bien, el resultado del estado del arte de los estudios analíticos, es el punto de partida de la actividad de planificación y de la confrontación de los ejercicios de vinculación con base en los cuales evaluar, la retroalimentación significativa de las intervenciones desequilibrantes. El plan, en cuanto intervención desequilibrante, no es más un modelo global, sino una intervención parcial: se planifica a corto plazo y sólo lo que es necesario y posible. Esta parcialidad del plan es aceptable sólo si es continuamente confrontada con la globalidad del estado de hecho, aquello de la realidad que el plan se propone modificar desequilibrándolo.

La coherencia de la intervención, que en el estilo de racionalidad global estaba determinado por la confrontación con el modelo global final, está aquí determinada por la confrontación del éxito de las intervenciones con la finalidad específica del proceso de planificación; los términos dialécticos de la confrontación son la realidad sobre la cual se interviene y los objetivos de la intervención.

Un aspecto crucial del proceso de planificación corresponde, por lo tanto, a la actividad de evaluación de las alternativas de intervención y a los resultados de las intervenciones efectuadas. La actividad de análisis de los éxitos de las evaluaciones realizadas para que esta confrontación sea válida, requiere que el estado de hecho asuma una verdadera autoridad interlocutora en la confrontación del plan; esto sería posible, por ejemplo, atribuyendo un significado diferente al concepto de "salvaguarda". Habitualmente, la acción de salvaguarda es el efecto producido por el plan físico, la salvaguarda surge en cuanto el plan se ha adoptado y se configura una acción para la defensa en el tiempo y las metas del plan en espera de su completa realización.

En la perspectiva descrita, la acción de salvaguarda deberá preceder al plan y defender el estado de hecho, o bien la transformación no marginal de la estructura y de la forma urbana, se volverá posible sólo en virtud de la acción desequilibrante, esto es del plan parcial.

El plan será el instrumento que permita violar la salvaguarda propuesta para toda la estructura y la forma urbana. La salvaguarda constituye la forma institucional de hecho que restringe la propuesta del plan a una confrontación con la realidad urbana que el proceso de planificación intenta modificar.

9/ En síntesis, el trazo muy esquemático que hemos delineado aquí, prevé un territorio sometido continuamente a una acción de salvaguarda del estado de hecho. Una modificación no marginal de estructura y forma pueden ser introducidos sólo por una acción de planificación aprobada, tiene el poder de romper la salvaguarda (un problema no simple, pero de notable interés es decidir en este punto cuáles son las modificaciones marginales que pueden venir aún en ausencia de una acción de planificación).

La escogencia de la acción de planificación se conduce basándose en un uso político del éxito de un proceso analítico de la realidad urbana, pensando independientemente de la actividad de planificación. La escogencia y la definición de la acción de planificación vienen, sin duda, conducidas sobre la base de un "saber" que tendencialmente se forma fuera de la actividad de planificación propiamente dicha y en cuanto tal, es tanto un patrimonio colectivo disponible por las fuerzas de gobierno como por aquellas de la oposición.

La definición de la acción de planificación conforta un proceso interactivo que implica, como ya he dicho, de nuevo la actividad analítica para simular los aspectos del plano hipotético, pero para alcanzar este resultado se requiere una relación estrecha con la actividad de planificar (no sólo de proyecto físico) que permita dar al ejercicio de simulación el máximo de realismo y de concreción.

En esta perspectiva la actividad del planificador se configura ante todo como actividad de enlace entre la finalidad política del gobierno urbano y el "saber" urbano como se ha entendido. La primera tarea del planificador es aquella de interpretar y redefinir la finalidad del gobierno en objetivos y políticas del plan. La posibilidad de desempeñar este rol independiente de una identificación más estrecha con la mayoría del gobierno depende, en gran parte, del grado de conflictualidad de la comunidad en la cual se opera: mayor es la conflictualidad, mayor es la adhesión a la finalidad política del gobierno solicitada al planificador.

La definición de los objetivos del plan permite al planificador configurar el "destinatario" para quien planificar. En otras palabras, si la actividad de planificación no tiene ya como objetivo principal el diseño de un modelo global, pero si la intervención puntual para traducirla en acto de inmediato, es necesario que ésta intervención se configure no sobre una meta, sino como el complejo del procedimiento necesario para alcanzar aquella meta, y en particular, como evaluación y solución entre procedimientos alternativos.

La definición del "destinatario" es necesaria para definir el aporte de aquella competencia de especialistas que pueden proponer, o contribuir a proponer, el procesamiento alternativo hacia el cual particularizar la sección del plan.

El rol del planificador se configura de este modo, como el rol de un analista capaz no sólo de definir el destinatario, sino de configurar las diversas alternativas proyectuales y de evaluación a la luz del vínculo —objetivo y recursos— a quien la acción del plan se somete.

La segunda tarea y central del planificador es, sin duda, aquella de traducir o hacer traducir, el destino del plan en soluciones alternas y de evaluar estas soluciones alternas a la luz de los objetivos del plan y de los diversos grados de viabilidad, costos y beneficios, para someterlos a la selección política. Esta segunda tarea reafirma el problema de la actuación, en cuanto se supone que alternativas correctas de proyectos comprenden en sí, procedimientos y modalidades de actuación y de factibilidad, y que estos componentes del plan entran de modo determinante en el proceso de evaluación y de orientación de la selección política.

De esta breve reseña el papel del planificador aparece como un rol de interlocutor y de relación hacia tres frentes: el político, el de proyecto y el analítico. Esto en la hipótesis de que el planificador —perezca o no a la administración que ejerce la actividad de planificación— actúa como parte de la estructura técnica y administrativa de la propia administración.

Para obrar como tal, el planificador deberá conocer y poder usar el lenguaje profesional de todas las tres áreas comprometidas en el proceso de planificación, pero me parece indudable que su profesionalidad debe estar fundada sobre todo en el campo analítico y evaluativo, porque es éste el nivel en que es solicitada principalmente su prestación de servicio, relacionar y sintetizar.

Allá está, en fin, la tarea prioritaria del planificador que no quiero que quede implícita; se trata de la selección del estado de planificación más adaptado a la realidad de planificar.

Uno de los cometidos de este trabajo ha sido señalar, que no existe "un" estilo de planificación, sino que se debe disponer de, por lo menos, una pequeña familia de estilos entre los cuales es posible escoger. No obstante, el problema que no está resuelto es aquel de la relación entre los diversos estilos y de una posible teoría de la planificación, pero esto pertenece a otro discurso.