

# PLANIFICACION URBANA EN EL BRASIL: UN ANALISIS METODOLOGICO

JOSÉ ALBERTO GEMAL \*

LUIS CARLOS TOLEDO \*\*

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo presenta, en su primera parte, las principales características de las proposiciones metodológicas sobre planificación en sociedades democráticas. A la presentación crítica de estas proposiciones siguió un intento de análisis de la planificación urbana en el Brasil, buscando evaluar sus peculiaridades e implicaciones a la luz del marco teórico esbozado.

## LAS TEORÍAS DE PLANIFICACIÓN \*\*\*

### *El Racionalismo Globalista Integrador ("rational-comprehensive")*

La definición general de planificación formulada por Faludi<sup>1</sup> —"la aplicación de métodos científicos a la toma de decisiones"—, se ajusta perfectamente al modelo racionalista que propone incorporar a las ciencias sociales aplicadas el uso de métodos propios de las

ciencias naturales en la evaluación de situaciones y en la toma de decisión con el objetivo de optimizarlas. De esta forma una decisión propuesta a partir de un modelo racionalista de planificación deberá ser precedida por los estudios más inclusivos posibles del contexto en el cual la acción será implementada así como todas las alternativas existentes y de sus posibles consecuencias. Este enfoque puede identificarse también en las definiciones de planificación propuestas por Friedmann<sup>2</sup> —"una actividad situada en la relación entre el conocimiento y la acción organizada"—, y por Chadwick<sup>3</sup> — "la planificación es un proceso de reflexión y acción humana basada en esta reflexión".

Por otra parte, estas definiciones caracterizan bastante bien el denominado "ideal racional deductivo" del método racionalista. Se trata del razonamiento axiomático deductivo que surge con la matemática griega de los siglos VI y V A.C., le consagra en el iluminismo y es hoy todavía el "modus tolens" del método científico de la corriente de Karl Popper. Así, dentro de una visión ortodoxa del modelo racionalista, las principales actividades de un planificador serían:<sup>4</sup>

a) Deducir todas las oportunidades de acción existentes a partir de la definición de objetivos operacionales en función de la aplicación de valores a la situación real.

b) Identificar todas las consecuencias que seguirán a la adopción de cada una de las acciones posibles.

\* Profesor Asistente del Programa de Planificación Urbana y Regional COPPE/UFRJ.

\*\* Alumno del Programa de Planificación Urbana y Regional COPPE/UFRJ.

\*\*\* Teorías de planificación o meta-teorías, o más simplemente, metodología de planificación. Se debe contrastar estas teorías cuyo referente empírico es el proceso de planificación mismo de aquellas teorías usadas en planificación y que constituyen el conocimiento objetivo sobre la constitución y funcionamiento de los asentamientos humanos. Diversos autores, especialmente Britton Harris, Andrea Faludi y Alan G. Willson, ponen énfasis en esta distinción aunque proporcionan escasas indicaciones sobre la obviamente necesaria interdependencia entre "substancia" y "proceso".

c) Seleccionar la acción que será seguida por el conjunto de consecuencias más adecuadas en función a los objetivos perseguidos y los valores asociados a ser promovidos.

Ya que tanto los conocimientos como los recursos y el tiempo son bienes escasos, resulta claro que el conjunto de actividades recién presentado no puede ser, en la práctica, realizado completamente, lo que indica que ninguna elección o toma de decisión podría caracterizarse como enteramente racional. Este aspecto del modelo racionalista ya era severamente criticado por Charles Lindblom en 1959 cuando publicó la ciencia del "incrementalismo disjuncto"<sup>5</sup>.

Lindblom<sup>6</sup>, en los escritos más recientes, ratificando sus crítica al modelo, anota los siguientes errores principales del racionalismo:

1. No reconoce en el hombre sus limitadas capacidades de solución de problemas.
2. No considera el costo del análisis, lo que lo hace inviable.
3. No permite la construcción de un método práctico satisfactorio, tanto para la generación de alternativas como para su evaluación (sea un sistema racional-deductivo, una función de bienestar, u otros).
4. No se adapta a las diversas formas en que surgen, de hecho, los problemas políticos.

De este modo, según este autor, los métodos racionalistas muestran poca operabilidad y escaso rigor científico, debido a que las limitaciones en cuanto a conocimiento, recursos y tecnología impiden la utilización efectiva, a no ser en pocos casos de alta comprensión del sistema objeto y baja turbulencia del ambiente.

El enfoque racionalista encontró terreno fértil en la planificación urbana donde se la asoció a la tradicional visión globalista integradora heredada de los precursores de la actividad\*.

---

\* En el siglo XIX, cuando la planificación urbana moderna empieza a delinearse, la visión de las estructuras físicas se insertan invariablemente en un enfoque más amplio de la sociedad subordinándose a cuestiones de orden político.

La necesidad de apoyar los métodos de planificación en teorías generales referentes al objeto en estudio, tiene limitaciones reconocidas no sólo por elementos que lo condenan, tal como lo hace Lindblom, sino también por estudiosos de los problemas de desarrollo y planificación urbana pertenecientes a la propia corriente racionalista.

— Eduard C. Faufield<sup>8</sup>, por ejemplo, reconoce la inexistencia de decisiones estrictamente racionales por parte de cualquiera organización en virtud de las limitaciones epistemológicas del hombre y al escaso control que puede ejercer sobre variables relevantes, además de la tendencia de toda organización compleja de autoperpetuarse en detrimento de cualquier otro objetivo.

— Alan Altshuler<sup>9</sup>, en sus estudios sobre planificación urbana en los Estados Unidos, sugiere que ningún plan ni evaluación puede ser totalmente "compreensivo" y advierte a los planificadores en el sentido que éstos, para desempeñar adecuadamente su actividad, deberán comprender la lógica de las decisiones políticas ya que de no hacerlo sus trabajos no tendrían validez alguna.

La gran diferencia existente entre las críticas formuladas por Lindblom y las planteadas por autores como Baufield, Altshuler, Friedmann y Etzioni<sup>10</sup> en que éstos reconocen en el modelo un ideal a ser perseguido, en cuanto a que el primero niega enteramente su validez, colocando el "muddling-through" en su lugar.

La concepción de Friedmann de la Planificación Transaccional (en que el acto de planificar es considerado como aprendizaje constante) es, en realidad, un intento por superar las limitaciones del modelo racionalista relativas a la inexistencia de una base teórica adecuada en la cual apoyarse. Friedmann en su proposición sugiere que a través de un aprendizaje constante al interior de los procesos locales de planificación y decisión, podrían elaborarse nuevas teorías del comportamiento que llenarán el vacío actual que dificulta la efectiva utilización de los métodos racionalistas en la planificación pública. Sin embargo, tal enfoque puede incurrir en los mismos problemas de la "advocacy planning" de Paul Davidoff<sup>11</sup> aunque concentre la atención de los analistas urbanos en la cuestión funda-

mental de la distribución del poder en la comunidad.

*El Incrementalismo Dispuesto o la "ciencia del Muddling-through"*

Charles E. Lindblom analizando las prácticas de las organizaciones que se preocupan por las evaluaciones y selección de políticas verificó que estas entidades actuaban en la práctica en forma distinta al modelo racional, aunque despreciaban los métodos que empleaban.

A partir del análisis del comportamiento real de estas entidades, Lindblom propone el "método de las comparaciones sucesivas", según el cual el planificador actuaría sobre el objeto mediante pasos o etapas.

De este modo, la substitución de una política vigente debería efectuarse a través de otra política que sólo se diferenciará de la primera por su incremento, evitando así los errores derivados de modificaciones drásticas que, de acuerdo a Lindblom, no podían ser perfectamente evaluadas debido a la dificultad que presenta prever todas sus consecuencias posibles.

El modelo presentaría, según Lindblom, ventajas evidentes en cuanto al control de las políticas formuladas en la medida que sus características incrementales facilitarían la aplicación de medidas correctivas cada vez que ello fuera necesario.

Algunas de las críticas más importantes al incrementalismo fueron formuladas por Y. Dror y A. Etzioni. El primero, cuando se pregunta si el método "muddling through" es ciencia o inercia<sup>13</sup>, destacando su característica conservadora. Dror opina que este método resulta inadecuado para sociedades en rápida transformación, para las cuales muchas veces "políticas de riesgo altamente innovadoras" serían preferibles a cambios meramente incrementales<sup>14</sup>.

Amitai Etzioni, a su vez, denuncia en el incrementalismo el limitarse a la búsqueda de remedios para imperfecciones existentes en detrimento del logro de objetivos sociales.

El conservantismo característico de esta aproximación puede identificarse claramente al analizar los siguientes aspectos:

1. El hecho que sean adoptadas políticas que solo difieran de las anteriores incrementalmente favorece la estructura de poder vigente, en perjuicio de nuevas manifestaciones y liderazgos que puedan emerger en oposición de la situación imperante. Este aspecto contradice en cierta forma la presentación del incrementalismo como proceso típico de toma de decisión en sociedades pluralistas o democráticas.

2. Al condicionar el desarrollo de una determinada política a pasos meramente incrementales, ignora nuevas posibilidades que pudieran haber sido abiertas a determinados sectores de la actuación humana después de la conquista y asimilación de nuevos límites tecnológicos. Así, de acuerdo al método incremental, el desarrollo de una política podría quedar limitada en sus posibilidades reales en la medida que se desprecian nuevas técnicas en razón del mantenimiento de políticas incrementales.

Finalmente cabe recordar que nada garantiza que las medidas incrementales no se sumen, generando con ello cambios drásticos e irreversibles y que, el mismo estudio "positivo" de los procesos de decisión pública no omitiera las razones y probables consecuencias de decisiones reconocidamente al margen del modelo incremental como son las guerras, la carrera espacial, etc. No se trata de enjaular el futuro "cerrando" sociedades "abiertas", sino de reconocer el compromiso del hombre con la Historia.

*El Mixed-Scanning*

La proposición de Amitai Etzioni en cuanto a elaborar un método para la toma de decisiones que, "sin ser tan utópico en sus premisas como el modelo racionalista, ni tan conservador como el incrementalista"<sup>16</sup>, pudiera ser aplicado en la práctica, se relacionó, según Friedmann<sup>17</sup>, apenas tangencialmente a la planificación pública en su forma tradicional, refiriéndose a un contexto más amplio en que serían estudiados los procesos generales de formación de las directrices sociales.

El método recomienda que las decisiones fundamentales \* sean tomadas luego del exa-

\* El concepto de decisión fundamental presupone la identificación de las *variables estructurales* del problema, o sea, aquellas que determinan el curso de los acontecimientos.

men cuidadoso de las principales alternativas, sin que por esto se llegue al rigor racionalista de evaluar todas las variantes posibles.

De esta forma, en el Mixed Scanning, acciones incrementales corrigen las tendencias utópicas de la aproximación racionalista así como ésta, aplicada a cuestiones fundamentales, hace superar el inmovilismo característico del modelo incremental.

El modelo de Amitai Etzioni parte de algunos supuestos coincidentes con los adoptados por el modelo racionalista. Así, según este autor, sería posible en todos los casos identificar en un conjunto de acciones aquellas que serían consideradas fundamentales y trazar sus consecuencias sociales más importantes. La elección más positiva de un conjunto de alternativas se basa en la posibilidad de obtener por lo menos en una escala ordinal, una jerarquía de los objetivos sociales a ser promovidos. La aplicación de estos objetivos a las consecuencias explicitadas de cada alternativa de acción conduciría a la elección racional posible.

En este aspecto pueden aplicarse al modelo las mismas restricciones formuladas por Lindblom al racionalismo.

Por otro lado, al recomendarse una actitud próxima a la racionalista al nivel de las decisiones fundamentales surge el problema de ser exactamente este nivel el más complejo, con múltiples objetivos e innumerables consecuencias significativas de difícil previsión frente a la debilidad de las teorías disponibles.

Estos análisis serían de más fácil aplicación en el contexto de decisiones sectoriales secundarias en que fuera perseguido un objetivo único, para lo cual el modelo, sin embargo, sugiere una actitud más incremental.

El Mixed Scanning puede ser entendido como un intento de operacionalizar el método racionalista, asimilando algunas posiciones incrementalistas.

Como puede observarse, el Gran Debate de post-guerra entre los defensores de sociedades abiertas amenazadas por los excesos de la planificación y aquellos que creen en la inviolabilidad de dichas sociedades sin una planificación racional, continuaría siendo un

punto de divergencia entre los teóricos de la planificación pública. Por un lado se tiene a los seguidores de Karl Popper temerosos de una sociedad totalitaria; por otro, a los discípulos de Karl Manheim y B. Weston más confiados en la razón humana, advirtiendo la necesidad de control público.

#### PLANIFICACION URBANA EN BRASIL, MODELO QUE TIENDE A LO INCREMENTAL

La planificación urbana en Brasil es constitucionalmente una atribución de las autoridades locales (Municipios) y, por tanto, se inserta en el sistema Nacional de Desarrollo Local integrado creado por el Gobierno Central.

El análisis del sistema brasileño de planificación del desarrollo local permite identificar un enfoque incrementalista. Si aceptamos las críticas anteriores, tenemos que concluir que esa aproximación es inadecuada para el país en la medida que presenta una dinámica incompatible con el inmovilismo del método incremental.

Presentaremos, primeramente, un cuadro sinóptico del antiguo sistema de planificación local integrado y de sus recientes modificaciones luego de lo cual estableceremos las relaciones existentes entre este cuadro y el marco teórico esbozado.

#### *Planificación Local "Integrada" en Brasil*

Los conceptos de desarrollo y planificación integrada se explican a través de dos dimensiones del término integración. En una óptica administrativa, se trata de integrar la acción de todos los órganos públicos de las tres esferas de gobierno (Federal, Estadual y Municipal) según un programa común periódicamente registrado en Planes de Desarrollo elaborados bajo responsabilidad Municipal, pero dependiente de la supervisión y financiamiento federal. Este tipo de ideal de acción pública debía basarse en la posibilidad de planes "integrados" donde la dinámica de cualquier segmento de la sociedad brasileña adscrita a un territorio fuera comprendida en términos de sus relaciones con respecto al ambiente externo en todos sus aspectos intrínsecos ( físicos, económicos, sociales y administrativo-institucionales) y las

proposiciones de un desarrollo "integral" planificado se viabilizarán al contacto con las estructuras de poder que efectivamente deciden los rumbos de una formación social. En otras palabras, se trata de realimentar los Planes de Desarrollo nacionales y estatales que son eminentemente "espaciales" (macroeconómicos y sectoriales) con sus implicaciones espaciales, sociales y económicos a nivel local, tanto como dirigir las aspiraciones locales de desarrollo.

El órgano central del sistema, SERFHAU - Servicio Federal de Habitación y Urbanismo \*, dependiente del Ministerio del Interior - tiene la responsabilidad de establecer los requerimientos técnicos y supervisar la elaboración de los planes locales garantizando su compatibilidad con las políticas nacionales y estatales de desarrollo. Además el SERFHAU quedó encargado de promover el entrenamiento de los recursos humanos y crear un sistema de información para la planificación local.

Al intento por minimizar los conflictos entre las aspiraciones locales y las políticas de las esferas superiores se sumaba la necesidad de viabilizar las proposiciones para el desarrollo local integrado ya que el Municipio, en el contexto brasileño\*\* tiene poca o nula condición de promover el mejoramiento efectivo de las condiciones de vida de su población.

El proceso de planificar el desarrollo brasileño, según las directrices "comprehensivas" esbozadas, se aceleró a partir de 1969 con el Programa de Acción Centralizada —PAC— del Ministerio del Interior.

Este programa era, en verdad, sólo una declaración de prioridades que definía los Municipios que serían planificados en una primera etapa y caracterizaba los sectores específicos objeto de atención especial \*\*\*.

\* Creado en 1964, mediante la misma ley que instituyó el BNH - Banco Nacional de Habitación.

\*\* Probablemente ni en el mundo capitalista ni socialista ninguna autoridad local reúne las condiciones institucionales, técnicas y financieras necesarias para la promoción del desarrollo integrado. En ambos contextos las cuestiones fundamentales se resuelven en forma centralizada.

\*\*\* Principalmente para atajar el proceso de financiamiento de la vivienda, saneamiento básico y acción comunitaria por los sistemas financieros bajo gestión del BNH.

De hecho hubiera sido imposible desencadenar un proceso permanente de planificación del desarrollo a nivel local que cubriera los 3.938 Municipios brasileños existentes en esa época. A partir de los estudios sobre regionalización realizados por el FIBCE - Fundación Instituto Brasileño de Geografía y Estadística - en 1968, se seleccionaron 455 Municipios que cubrían todas las "microrregiones homogéneas", de acuerdo a criterios que descuidaban necesidades de potenciales para el desarrollo<sup>18</sup>.

Simultáneamente con la implementación del PAC, el SERFHAU divulgó las normas básicas para la elaboración de planes de desarrollo propulsores del proceso permanente de planificación local. Se elaboraron tres tipos de directrices correspondientes a un grupo de Municipios o asociación de Municipios con características semejantes. Tales características determinaron el alcance y la metodología de cada categoría de plan a elaborarse. En orden creciente de sofisticación técnica en el cumplimiento de las tareas inherentes a una planificación "integrada" del desarrollo se crearon los Informes Preliminares, los Planes de Acción Inmediata y los Planes de Desarrollo Local (o Microrregional) integrados<sup>19</sup>.

Aunque las directrices mencionadas no ponían énfasis en lo que Herbert Cians<sup>20</sup>, denomina "goal-oriented planning" y "policy planning", de acuerdo al ideal racionalista, dejaba en claro la necesidad de exploración de las alternativas posibles en base a un estudio comprehensivo, si bien a diferentes niveles de profundidad,\* de los problemas y oportunidades locales para el desarrollo. El rasgo más característico de la aproximación racionalista, sin embargo, se manifestaba en la intención de subordinar, en su debido tiempo, todo el proceso de financiamiento de la infraestructura urbana, vivienda y equipamiento urbano en general al límite de los fondos disponibles por el Ministerio del Interior a la existencia de planes locales debidamente insertos en un proceso permanente de planificación \*\*.

\* Lo que caracteriza un racionalismo criticado al estilo de la proposición del Mixed Scanning discutido anteriormente.

\*\* Tal intención fue explícitamente registrada en el informe que originó la reformulación del SERFHAU en 1966 y apoyó la propia elaboración del PAC en 1969 (2).

### *La Tendencia Incrementalista identificada*

Frente a la notoria impermeabilidad de los ambientes políticos a la racionalidad técnica<sup>22</sup>, la implementación del sistema de planificación del desarrollo local integrado viene siendo gradualmente desviada de su orientación inicial. Sin duda que los fracasos experimentados a lo largo de la elaboración de una centena de Planos Locales que hoy en su mayor parte se pudren en los estantes de las instituciones públicas, contribuyó para transformarlos en proyectos sectoriales desvinculados de una visión global y estructural del desarrollo local. Queda establecer si las causas fundamentales de los fracasos residían en la naturaleza racional-comprehensiva de la orientación general y de las directrices técnicas o si estarían asociadas a una amenaza de la autonomía de los políticos combinada a las dificultades prácticas de integración administrativa vertical y horizontal y a la incompetencia técnica de muchos equipos de planificación.

No era secreto para nadie la debilidad del Municipio en el contexto brasileño. De las diversas modalidades que tiene el capitalismo para el control público del movimiento de una formación social, el Municipio brasileño detenta una parte insignificante. Su poder de tributación es mínimo y su control de inversiones públicas y consiguiente poder en comparación con otros organismos públicos y grupos privados es igualmente escaso. Por tanto, no procede justificar fracasos en base a la afirmación de que los Municipios no están capacitados para implementar un proceso comprensivo de desarrollo y planificación puesto que la capacitación era parte integrante y prioritaria del sistema.

Vemos así sustituidos de hecho, aunque no de derecho, los Planes de Desarrollo Local Integrados por Planos Directores de Urbanismo, Distritos Industriales, Planes de Vialidad, etc., pero a gusto de las administraciones municipales, interesadas fundamentalmente en producir impactos políticos y fácilmente vendibles. La intención de racionalizar las inversiones públicas y privadas, coordinando toda la acción pública a través de un sistema como el concebido, fue totalmente abandonada.

Es conveniente resaltar, sin embargo, que muchas veces el actual proceso de planificación local evolucionó de un incrementalismo disfrazado a un "Mixed Scanning" en que decisiones fundamentales eran tomadas según el modelo incrementalista, en tanto que decisiones secundarias eran objeto de grandes esfuerzos de análisis, como por ejemplo, el tipo de proyectos "CURA"\*.

Lo que nos parece más significativo es que, desde los primeros Planes de Desarrollo Local Integrado (PDLI), la planificación urbana y regional en Brasil ha tendido a valorizar, cada vez más, proyectos sectoriales que poco contribuyen ya sea a la elaboración de una teoría urbana nacional o para la compatibilización entre las aspiraciones locales y políticas superiores en el modelo democrático. Además, propició la acentuación de desequilibrios regionales y sociales y al desorden urbano característico del capitalismo dependiente. De aquí que se nos recuerde en las conclusiones de los estudios de Castells<sup>29</sup>, sobre planificación urbana en general, y en América Latina en particular.

### REFERENCIAS

- [1] Faludi, Andrea (ed.) (1973). "A Reader in Planning Theory". Pergamon. Press, Oxford.
- [2] Friedmann, John y Hudson, Barelay: "Knowledge and Action": A Guide to Planning Theory. En: AIP Journal, enero de 1974.
- [3] Chadwick, A. (1971): "Una Visión Sistemática del Planeamiento". Ed. Gustavo Gil, Barcelona, 1973, p. 29.
- [4] Banfield, Edward, (1959): "Ends and Means in Planning". En: Faludi, Andrea (ed.) (1973), op. cit., pp. 139-149.
- [5] Lindblom, Charles E., (1959): "The Science of Muddling Through". En: Public Administration Review, Nº 19, mayo-junio de 1959.
- [6] Braybrooke, David y Lindblom E. Charles (1963): "Una Estrategia de Decisao Social". Zabrar Ed., Río de Janeiro, 1972, pp. 55 y siguientes.
- [7] Benevolo, Leonardo, (1967): "The Origins of Modern Town Planning". Routledge and Kegan Paul, Londres.
- [8] Banfield, Edward, (1959): "Ends and Means in Planning", op. cit.
- [9] Altshuler, Alan, (1965): "The City Planning Process". Cornell U. P.

\* CURA: Comunidad Urbana para Recuperación Acelerada, Este tipo de proyectos de intervención urbana, al concentrar esfuerzos en subáreas potencialmente densificables de las ciudades brasileñas no se inserta en la práctica en ninguna concepción global de desarrollo de cada ciudad que incluye.

- [10] Etzioni, Amitai, (1968): "The Active Society". The Free Press, New York.
- [11] Davidoff, Paul, (1965): "Advocacy and Pluralism in Planning". En: ATP journal, noviembre de 1965.
- [12] Braybrook, David y Lindblom E. Charles, (1963): "Una Estrategia de Decisao Social", op. cit., pág. 15.
- [13] Dror, Yehezkel, (1971): "Venturies in Policy Sciences", New York, American Elsevier, cap. 24.
- [14] Dror, Yehezkel, (1971): "Venturies in Policy Sciences", op. cit., pp. 96-97.
- [15] Etzioni, Amitai, (1967): "Mixed Scanning: A Third Approach to Decision Making". En: Public Administration Review, diciembre de 1967. También disponible en "Faludi, Andrea (ed.) (1973), op. cit. pp. 217-229.
- [16] Etzioni, Amitai, (1967): "Mixed Scanning: A Third Approach to Decision Making". op. cit.
- [17] Friedmann, John y Hudson, Barclay, (1974): "Knowledge and Action", op. cit.
- [18] Ministerio Do Interior, 1970: "Manual do Programa de Acas Concentrada".
- [19] SURFHAU, (1969-1970): "Instrucoes Experimentais para Elaboracao dos Relatorios Preliminares, Planos de Acao Imediata e Planos de Desenvolvimento Local Integrado".
- [20] Cians, Herbert, (1972): "People and Plans", Penguin Books, Middlesex.
- [21] BNH-EPEA, 1960-67: "Desenvolvimento Urbano do Brasil",
- [22] Dyckman, John, (1971): "New Normative Styles in Urban Studies". En: Public Administration Review, mayo-junio de 1971.
- [23] Seminario sobre os Projeetos CURA realizados por alumnos do curso de post-graduacao en Planejamento Urbano e Regional da COPPE/UFRJ. Texto mimeo no publicado, junio de 1975.
- [24] Castells, Manuel, (1971): "Problemas de Investigación en Sociología Urbana". Siglo XXI, pp. 1.95-233, y "La Urbanización Dependiente de América Latina" en "Imperialismo y Urbanización en América Latina, Ed. Gustavo Gili, Barcelona.