



## comentarios a la conferencia de J. B. Mc Loughlin

# HACIA UN CONTROL DEL SISTEMA URBANO

Félix Arias

1. La conferencia que comento nos ha presentado la aplicación de los conceptos de regulación y control al proceso de planeamiento urbano. Se encuentra, por tanto, en línea con las nuevas tendencias que conciben el planeamiento urbano como un proceso continuo en el que se analiza constantemente la situación del sistema controlado y se corrigen las propuestas que marcan el curso que se ha de seguir. Esta corrección es posible gracias a la progresiva reducción de las incertidumbres que inevitablemente existen sobre los aspectos cuantificables normalmente contenidos en una información urbanística, los valores y su transformación en objetivos y los valores reales de las políticas propuestas (1).

Ha sido una fuerte reacción teórica contra un tipo de planeamiento que presentaba el plan como una imagen a la que había que llegar. Para ello se utilizaban unos controles negativos (zonificaciones, standards mínimos, etc.) y positivos (inversiones, etc.) que ajustaban las realizaciones a la imagen-objetivo que a largo plazo representaba el plan. La reacción descrita busca en cambio un planeamiento que se apoye iterativa e incrementalmente en una mayor información y experiencia, adquirida mediante sucesivas evaluaciones comparativas de lo propuesto y lo conseguido. Una primera aproximación de cómo se aplican estos conceptos en la realidad la tenemos, por ejemplo, en el último plan que ha realizado McLoughlin en Inglaterra (2).

Sin embargo, tanto este plan como otros (3) en que se están poniendo en práctica en Gran Bretaña sistemas de control similares al propuesto (*Monitoring and Evaluation System*), parecen quedarse

cojos en un aspecto. Todos ellos enfatizan la necesidad de lograr una mayor participación ciudadana (democrática y representativa) en el proceso de planeamiento, pero a la hora de las realizaciones todo parece quedarse en buenas palabras. En los estudios no se analizan suficientemente los mecanismos de control que han de ejecutarlo —especialmente sus funciones y características—, especificándose tan sólo los tipos de información necesaria y la periodicidad de su recogida. El «positive management» que pide el autor acaba siendo tan manipulante como la rutina burocrática que se critica. Creo que esta falta de especificación del sistema de control se debe a no valorar suficientemente que este mecanismo tiene que tener sus aspectos políticos explícitos y resueltos operativamente.

El acentuar y discutir estos aspectos de los sistemas de planeamiento y control es algo que me parece necesario para no caer en una postura tecnocrática. En la situación actual de nuestro país se hace más necesario porque nos encontramos en un momento crítico de asimilación de conceptos teóricos y técnicos, que no están enraizados en nuestra cultura. Esta última misión nos incumbe a los técnicos españoles.

2. El control de un sistema social como el urbano (incluso si se controlan aspectos físicos) es esencialmente político y presenta problemas que se deben explicitar. Veamos algunos aspectos de esta problemática:

i) La naturaleza política del tema radica en que el planeamiento urbano está manejando actividades humanas. Al abstraer la realidad para identificar un

sistema urbano estamos simplificándola para su manejo en el laboratorio. Pero en un contexto real, a la hora de la ejecución, las variables funcionan como totalidades.

M. Dobb lo expresa claramente: «Puesto que en la realización de los planes están involucrados seres y actividades humanas, no pueden olvidarse los aspectos socio-políticos de los problemas» (4).

ii) Los problemas socio-políticos aparecen principalmente en las etapas 1 y 3 del esquema de control que comentamos. Las etapas 2 y 4 son muy mecánicas. El único problema para la realización de los estudios (etapa 2) consiste en determinar los indicadores sobre los que hay que recoger información, pero esto es algo que en un proceso de planeamiento continuo viene determinado en el plan (etapa 1). La aplicación de acciones correctivas ya escogidas (etapa 4) presenta sólo problemas de aplicación, organización, recursos, etc., que han debido tenerse en cuenta en la elección de correctivos adecuados y viables.

La etapa 1 presenta muchos problemas (5). El principal, en cuanto al sistema de control, es la determinación de metas y objetivos y su operativización en «output standards» definidos para distintos indicadores. Estos «output standards» serán los que nos permitan mantener un control sobre la efectividad de las políticas propuestas en relación a los objetivos. En esta definición y operativización de metas hay problemas epistemológicos y metodológicos serios y, consecuentemente, según su consideración, problemas políticos.

El factor principal es el hecho de que la realidad es contradictoria, conflictiva y que, por lo tanto, no existen objetivos comunes a todos los ciudadanos. La decisión es siempre ideológica, tanto si se acepta una sociedad plural que utiliza un mecanismo «democrático» para determinar sus objetivos, como si se eligen los objetivos de una clase social en función de determinados criterios. El urbanista que tiene una clara postura de clase no es, desde luego, el más indicado para tomar estas decisiones (6).

Por lo tanto, no disponemos de un método científico para determinar objetivos, los cuales, dada su naturaleza política, no se puede pretender abordarlos por medio de ciencias parcelarias aunque éstas se reúnan en equipos multidisciplinarios. Tienen, por lo tanto, que definirse por los políticos, quedando entonces sometido el proceso a todos los defectos propios del sistema político que esté vigente.

En la etapa 3 es en la que se define el carácter y el contenido de los «feedback loops» que han de actuar como correctores. Para ello hay que medir la desviación, identificar la causa de ésta y proponer medidas. Estas medidas pueden ser de muy diversa índole, como por ejemplo: cambios de políticas propuestas, cambios en cuanto a la teoría utilizada, necesidad de mejorar o sustituir el sistema de control o planeamiento, sustitución de los objetivos o

sus medidas, etc. Cualquiera de estas decisiones presenta problemas análogos a los identificados para la etapa 1.

iii) La utilización de conceptos cibernéticos sin explicitar clara y profundamente sus implicaciones políticas, parecen conceder a estos conceptos una validez, una capacidad de síntesis que les permiten tratar problemas de actividad humana por sí mismos y al margen de la práctica social. Nos encontramos en la situación en que, parafraseando a Lefebvre (7), «tenemos que rechazar proposiciones sintéticas basadas sobre las explicaciones de ciencias especializadas, particulares y parcelarias, para poder así plantear mejor —en términos políticos— el problema de la síntesis».

Las críticas que se hacen a la «General Systems Theory» de Von Bertalanfy son similares. Para D. Harvey (8) es posible una teoría de sistemas generales que discuta las distintas estructuras utilizadas en modelística, pero no la G.S.T. como meta-teoría de la realidad. Ackoff acusa a la G.S.T. de pretender que «la estructura de la ciencia y la estructura de la naturaleza son isomórficas». Esto no es cierto porque la naturaleza no es disciplinar como la ciencia. «Algunas de las preguntas que hacemos a la naturaleza —en contraste con los problemas que ella nos presenta— se pueden clasificar como Física, Química, Biología, etc.; pero no los fenómenos mismos» (9).

Vemos, por tanto, que siendo el planeamiento urbano un proceso político no es susceptible de tratarse por ciencias parcelarias en exclusividad, sean éstas G.S.T., cibernética, etc. La especificación de las implicaciones y los mecanismos políticos deben estar en la base de las técnicas más sofisticadas, y si no se explicitan y no se analizan, cualquiera de estas ciencias parcelarias se convierte en un sistema filosófico que pretende ideológicamente comprender y sintetizar totalidades (en este caso totalidades urbanas). Su incapacidad aparece manifiesta al analizar en detalle las etapas o buscar sus fundamentos epistemológicos, como hemos visto.

3. Todo esto se traduce en la necesidad de una mayor precisión en el tratamiento del mecanismo de control para que nos pueda suministrar: información más correcta; aspectos cuantitativos o cualitativos no contenidos en la información; una contrastación a la evaluación técnica de causas de desviación, etc. En una palabra: para que el sistema de control en su conjunto pueda generar tanta variedad como el sistema complejo que pretende controlar, contando con: la información necesaria; la representatividad política adecuada, y la organización e instrumentos capaces para el control (10). Como Ashby ha demostrado, si el sistema de control no tiene suficiente variedad, está abocado al fracaso, como nos está ocurriendo con los métodos de control del sistema de planeamiento tradicional.

Los «feedback loops» complejos y múltiples de que nos habla McLoughlin necesitan ser filtrados



por la práctica social y estar más integrados en las relaciones sociales de producción. Si son «feed-backs» puramente técnicos, si la postevaluación se hace sólo por modelos (parciales, por su contenido teórico y por su origen epistemológico), si la corrección es intuitiva en última instancia debido a la inexistente apoyatura científica, acabaremos teniendo que reconocer que (los urbanistas) nos hemos vuelto a equivocar y que no sólo el planeamiento intuitivo del pasado era imposible, sino que también

lo será nuestra propuesta, que tan sólo habrá sustituido razonamientos lineales por razonamientos circulares, pero ambos en manos de técnicos a los que se les supone la habilidad de sintetizar la realidad. Introduciendo en el proceso de planeamiento un sistema político participativo es probable que consiguiéramos en los procesos urbanos que la cibernética adquiriera el carácter que Lange (11) le atribuye como formalización de procesos dialécticos.

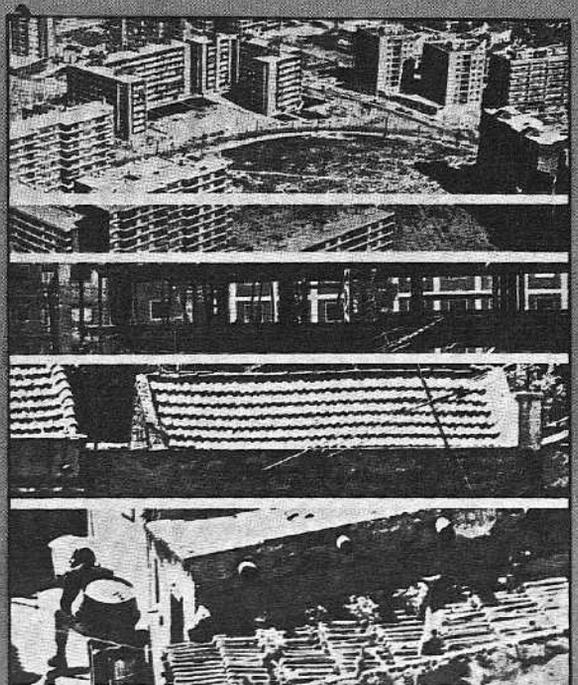
### NOTAS

- (1) Un análisis interesante de la incertidumbre y cómo condiciona el planeamiento aparece en J. A. FRIEND y W. N. JESSOP: «Local Government and Strategic Choice», Tavistock, Londres, 1969.
- (2) «Leicester and Leicestershire Sub-Regional Planning Study», 1969.
- (3) «The Plan for Milton Keynes», 1970, y la reciente orientación que está tomando el «Greater London Development Plan».
- (4) M. DOBB: «Socialist Planning, some problems», Lawrence and Wishart, 1970.
- (5) F. ARIAS: «Consideraciones sociopolíticas sobre el urbanismo actual», Novatecnia, Barcelona, mayo-junio 1971.
- (6) Esta postura está defendida por muchos urbanistas desde

- distintas posturas ideológicas. Como ejemplos: Lefebvre, Utopie, Turner, Webber, etc.
- (7) H. LEFEBVRE: «El derecho a la ciudad», Península, Barcelona, 1969.
- (8) D. HARVEY: «Explanation in Geography», E. Arnold, Londres, 1969.
- (9) R. L. ACKOFF: «General Systems Theory and systems research: contrasting conceptions of systems science», en M. D. MESAROVIC, «Views on General Systems Theory», Nueva York, 1964.
- (10) Algunos aspectos de este tema se tratan en la parte III del libro de Friend y Jessop mencionado.
- (11) O. LANGE: «Essays on Economic Planning», Asia Publishing Herire, Londres, 1967.

UNA PUBLICACION  
RECIENTE DEL  
INSTITUTO DE ESTUDIOS  
DE ADMINISTRACION  
LOCAL

“ El libro de Romero Hernández enriquece una literatura ya importante sobre un tema fundamental, que aplicado inteligentemente, de acuerdo con las indicaciones contenidas en este libro, puede ser un instrumento básico para la remodelación de los cascos de nuestras ciudades “. Manuel Francisco Clavero Arévalo, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla.



**la edificación forzosa  
y la especulación del  
suelo** Federico Romero Hernández

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL