

# Mario Rovere

## La Planificación Estratégica y la Ciudad como Sujeto

"Una ruptura brutal, única en los anales de la historia acaba de dislocar en tres cuartos de siglo, toda la vida social de occidente...La causa de esta ruptura reside en la intervención súbita, en una vida ritmada hasta entonces por el andar del caballo, de la velocidad en la producción y en el transporte de las personas y las cosas. Con su surgimiento las grandes ciudades estallan o se congestionan, los campos se despueblan... Los dos asentamientos humanos tradicionales (la ciudad y la aldea) atraviesan entonces una crisis terrible. Nuestras ciudades crecen sin forma, indefinidamente. La ciudad como organización urbana coherente desaparece; la aldea, organismo rural coherente, trae los estigmas de una decadencia acelerada: colocada en inopinado contacto con la gran ciudad, es desequilibrada y despoblada." **Le Corbusier.**

## INTRODUCCION

El área metropolitana de Buenos Aires es quizás la unidad geo-poblacional del país en donde queda más claro la escasa afición que existe en la Argentina por la construcción de gobernabilidad, al menos en el sentido que la bibliografía anglosajona denomina "statecraft", que se podría traducir como "el arte de construir (y reconstruir) estado".

Veintitrés partidos con sus gobiernos municipales, dos jurisdicciones independientes: una Provincia, una Ciudad Autónoma, la sede del Gobierno nacional, cuatro fuerzas de seguridad, dos regímenes educacionales independientes, la responsabilidad sanitaria diluida en 25 responsables territoriales, redes viales y ferroviarias organizadas en forma radial, servicios públicos privatizados y divididos parcelados, la ausencia casi total de entes coordinadores y reguladores (tal vez con la excepción del CEAMSE) una obvia e irritante inequidad en la disponibilidad y calidad de servicios, -incluso entre los de carácter público- entre diferentes zonas, "cordones" o "anillos".

Estos rasgos, entre otros, permiten caracterizar a la región metropolitana como uno de los casos extremos de lo que en planificación estratégica se denomina "situaciones de poder fragmentado".

A juzgar por las estadísticas demográficas, las ciudades han pasado a constituir el hábitat normal del ser humano; también han sido y por lo visto continuarán siendo el escenario privilegiado de las fuertes transformaciones políticas, de las tensiones sociales, de los grandes cambios en los sistemas de valores y en la cultura y del vértigo de la aplicación -en ocasiones acrítica- de los avances científico-tecnológicos.

En este último sentido, una esfera de innovación sobre la cual se reflexiona poco es la que se refiere a las tecnologías de gobierno y de gestión. Estas innovaciones resultan significativas y tienen interés en ámbitos que exceden la administración pública alcanzando de diversas maneras al propio ciudadano.

Presupuesto participativo, agencias de desarrollo local, gestión por objetivos, descentralización y regionalización, redes, gestión de calidad centrada en el ciudadano, son algunos ejemplos de éstas tecnologías.

En este conjunto se han introducido en las últimas décadas las propuestas de la planificación estratégica como un dispositivo asociado a la gestión postmoderna de las ciudades.

Las formas concretas como la planificación estratégica ésta se ha incorporado incluye en muchos casos aportes que permiten una peripecia bastante audaz ya que por un lado se puede continuar pensando en las ciudades como objeto de una renovada perspectiva de planificación, pero al mismo tiempo esta perspectiva ha permitido promover a la ciudad en sí misma como el sujeto que planifica. Así la ciudad, al mismo tiempo es sujeto y objeto de la planificación y podemos pasar de aquella admiración moderna: "es una ciudad planificada", a una más postmoderna: "es una ciudad que planifica".

Borja y Castells lo ponen en sus propios términos "Las ciudades adquieren cada día más un fuerte protagonismo tanto en la vida pública como económica, cultural y mediática. Se puede hablar de las ciudades como actores sociales complejos y multidimensionales. Las ciudades como actores sociales no se confunden con el gobierno local, pero obviamente lo incluyen. La ciudad se expresa mejor como actor social en la medida que realiza una articulación entre administraciones públicas (locales y otras), agentes económicos públicos y privados, organizaciones sociales y cívicas, sectores intelectuales y profesionales y medios de comunicación social. Es decir entre instituciones políticas y sociedad civil."

Hay una importante acumulación de experiencias de planificación estratégica en las ciudades que se han ido constituyendo en el espacio con mayor cantidad y diversidad de experiencias, al menos en el campo de lo público.

El relevamiento y sistematización de esas experiencias es objeto de otros artículos, lo que éste trabajo se propone es, más bien, explorar los aportes generados en otras esferas con la expectativa de ampliar el arsenal conceptual y metodológico que las ciudades requieren para enfrentar los desafíos del comienzo de milenio.

## Qué es la planificación?

La planificación es una función inherente al ser humano que refiere a todas aquellas reflexiones, cálculos, diseños y especulaciones que se realizan, en forma más o menos sistemática, con el explícito propósito de intervenir en una realidad dada.

La complejidad de ese ejercicio

A juzgar por las estadísticas demográficas las ciudades han pasado a construir el hábitat normal del ser humano.

suele ser proporcional a la complejidad de la acción que intenta sustentar, lo que ha orientado a algunos autores a conjeturar que podría encontrarse vestigios de planificación por tras de los grandes emprendimientos de la humanidad.

De hecho casi nada nos ha llegado sobre las especulaciones y cálculos previos a los grandes emprendimientos excepto el caso de algunos textos muy antiguos sobre la política y la guerra que llamativamente han alcanzado hoy una gran popularidad.<sup>1</sup>

Mintzberg (1994) remite la genealogía de la planificación al comienzo de la edad moderna asociando -a través de la raíz latina *planum*- las actividades de planificación -hacer planes- con la tarea cartográfica -hacer planos o mapas-. En cierta forma permite asociar a la planificación con la tarea de hacer "mapas para la acción".

Desde entonces los fuertes imaginarios de la modernidad: descubrimiento, ciencia, conquista, progreso, han marcado o connotado fuertemente los supuestos valorativos y las prácticas de la planificación.

Imaginar a los descubridores navegando con los precarios mapas preexistentes pero al mismo tiempo llevando cartógrafos a bordo puede resultar una analogía interesante para comprender las relaciones entre planificación y práctica y las dimensiones iterativas de los procesos de planificación-acción: "hacer planos/es para la acción, pero como consecuencia de la acción cambiar, corregir o mejorar los planos/es".

Es desde mediados del siglo XIX que el proyecto de la modernidad se expresa con máxima intensidad y allí la planificación resulta depositaria de las más elevadas expectativas racionalistas; "ingeniería social", "conducción científica de la sociedad", "racionalización de actividades y recursos ajustados a fines" son imaginarios de diferentes tradiciones políticas que tienen en común una fuerte valoración de la razón humana, llevan implícita la más estrecha asociación entre saber y poder, la ciencia constituida en fuente de legitimidad de la acción de gobierno.

La planificación puede ser comprendida en lo que tiene de permanente, pero también tiene que ser

resignificada para desprenderla de las fuertes representaciones construidas a través de su historia que la dejaron fuertemente connotada y asociada a los modelos racionalistas de la modernidad.

En una primera aproximación la planificación puede ser entendida, como una práctica sistemática y formalizada que desarrolla análisis situacionales, establece estructuras propositivas valoradas, construye o descubre estrategias adecuadas que permitan alcanzar estos objetivos, evaluando ajustadamente sus probables consecuencias. Se diferencia de otras herramientas proyectivas como programas y proyectos por su mayor extensión temática y problemática y por el uso de horizontes de tiempo más amplios.

Esta tarea es bastante más compleja e inestructurada de lo que parece, en parte porque hay diferentes actores que planifican y en parte porque quienes planifican no pueden conocer cabalmente la realidad sobre la que planifican, realidad que se intenta aprehender a través de un conjunto de representaciones<sup>2</sup> que se construyen sobre esa realidad y que median fuertemente en este dinámico proceso de reflexión-acción.

Allí es donde la tarea se complejiza y se desestructura ya que esta diferencia obliga a considerar nuevas dimensiones como subjetividad, poder, opacidad intencional, cálculo interactivo para la producción de los mapas que sustenten la acción. Por ello es que la planificación requiere una adecuada complementación entre herramientas técnicas y desarrollo de capacidades para alcanzar cierto grado de arte en el manejo y comprensión de objetos complejos.

A pesar de ello la planificación carece de sustituto cuando se busca un sistema integrado de toma de decisiones. Dror afirma al respecto que, al menos en el sector público, *"la planificación es al presente el más estructurado y profesionalizado modo de formulación de políticas"*<sup>3</sup>.

Ni proyectos, ni programas son herramientas capaces de realizar esta tarea aunque son importantes instrumentos que en un ambiente de planificación pueden incrementar su eficacia y su potenciación.

<sup>1</sup> Tsun tse, Maquiavello o Von Clausewics forman parte hoy de las lecturas contemporáneas de los interesados por la gerencia y el management ver por ejemplo Wing, *The Art of Strategy*. Dolphin books, New York 1988.

<sup>2</sup> Aires sobre el concepto de re-presentaciones, "lo que se vuelve a presentar" se puede consultar el trabajo de De Brasi J. "Subjetividad, Grupalidad Identificaciones" Ed. Búsqueda Buenos Aires 1990

<sup>3</sup> Dror Y. "Enfrentando el Futuro" Fondo de Cultura Económica, México, 1990.

## La planificación, la modernidad y el progreso

La instalación masiva de la planificación a nivel estatal en América Latina se produce en momentos en que la planificación había adquirido un reconocido prestigio en el proceso de reconstrucción europea de postguerra; y la experiencia, los consensos, los organismos internacionales recientemente constituidos, la capacidad instalada y la voluntad política comienzan a desplazar el foco de atención hacia los países del denominado tercer mundo.

A pesar de los múltiples factores que la sustentaron no puede ocultarse que la planificación, tal como se la conoció en sus momentos de auge -desde la postguerra inmediata hasta la crisis del petróleo a mitad de los 70s - constituyó en la práctica la introducción extensiva del pensamiento económico, al menos el de las escuelas prevalentes en la época, en sectores que por aquel entonces operaban con otras lógicas.

En efecto como señala Testa<sup>4</sup> *“el método de planificación propuesto era una traslación demasiado rígida del método que se utilizaba en la planificación económica, aunque es menester mencionar que ésta tampoco alcanzó los resultados esperados en su ámbito de aplicación”*.

En su genealogía deben considerarse una serie de experiencias ya que, como comenta Dror<sup>5</sup>, es posible encontrar antecedentes de planificación en múltiples momentos de la historia de la humanidad, especialmente en la organización de grandes emprendimientos, en la organización política de los grandes imperios, en la génesis del Estado moderno tras la idea de "ingeniería social", en la organización y diseño de ciudades, en experiencias de desarrollo regional, etc.

Sin embargo el instrumento adquiere sus connotaciones predominantes en el siglo XX a través de experiencias marcantes como el GOSPLAN en la URSS ya desplegado desde la década de los 20s o en los EE UU con la estructura del New Deal, especialmente con su aplicación intensiva en la Cuenca del Tennessee en los 30s (TVA iniciales en inglés de agencia del valle del Tennessee<sup>6</sup> y el Plan Marshall aplicado en Europa luego de la segunda guerra mundial.

Mirado desde el presente, pareciera que la planificación -que había construido buena parte de su identidad y de su arsenal teórico metodológico en la URSS y en EE UU. (en el ámbito nacional y supranacional en el primer caso, nacional y regional en el segundo) llega luego de la exitosa experiencia del Plan Marshall a constituirse en una herramienta de las relaciones internacionales.

El éxito de este plan -no sólo en la reconstrucción europea sino en el rápido restablecimiento del mercado internacional- elevó a la planificación al rol de una llave maestra de carácter geopolítico para la asistencia técnica y financiera y como una herramienta para el desarrollo económico y social en la cual se depositaron algunas expectativas desmedidas.

Las ciudades no son ajenas a estos procesos, son más bien espacios privilegiados que sirven para dinamizar distintos proyectos nacionales de ocupación del espacio (traslado de ciudades capitales), la ciudad y la promoción de nuevos polos de desarrollo hasta constituir una asociación que persiste hasta el presente entre ciudad planificada y calidad de vida.

El traslado de la planificación al tercer mundo y particularmente a América Latina ocurre masivamente a comienzos de los 60s y se asocia con algunos hechos geopolíticos -como la guerra de Corea o la Revolución Cubana- que llamaron la atención del mundo en el contexto de la guerra fría, la generación de propuestas de gran escala orientadas al crecimiento y al desarrollo económico y social.

Por ello es natural, que al presentarse la planificación asociada a la obtención de fuentes de financiamiento muchos procesos de planificación fueron aceptados por países del tercer mundo más como una imposición externa que como una necesidad interna. De esta forma Guerra Fría, Desarrollo Económico-Social, Asistencia Técnica y Financiera internacional formaron para la época un conjunto de nociones que se reforzaron recíprocamente y que encontraron en la planificación una ajustada herramienta de intervención.

En la década de los 60s y hasta mitad de los 70s en América Latina se realizó una amplia inversión en la formación de planificadores y en desarrollos teórico

<sup>4</sup> Op Cit Testa "Autocrítica".

<sup>5</sup> Op Cit Dror Y "Enfrentando el futuro".

<sup>6</sup> Al respecto Palerm (1967) señala que "El presidente Roosevelt, al crear una autoridad o corporación especial para afrontar los problemas de esta región, decidió, en sus propias palabras, revestirla con el poder del Gobierno pero darle la flexibilidad de la empresa privada. La tarea de esta corporación (TVA) consistía en controlar el (inundable) río Tenes y sus afluentes por medio de diques y presas; en generar energía barata para el consumo de la zona y con vistas a atraer instalaciones industriales; en promover la navegación fluvial; en controlar las inundaciones y la erosión, y en reforestar".

metodológicos con la expectativa explícita de instalar procesos que racionalizarán la inversión y con las menos explícitas de estabilizar las políticas públicas y de establecer bases "racionales" para el otorgamiento de créditos. La producción teórica de la época en la región, muy marcada por la presencia de la CEPAL, buscaba construir un camino técnico propio, capitalizando lo mejor de la producción técnica de la época.

A mitad de los 70s y cuando el avance parecía más incierto algunos autores imaginaban una profundización y una mayor tecnificación de la planificación a través de la computación, la simulación, los modelos matemáticos; mientras que otros, imaginaban que el futuro de estos desarrollos se iba a desplazar hacia la dimensión política como en parte sucedió<sup>7</sup>, sin saber si esto significaba el fin de la planificación diluida ahora en la ilusión de "tecnificar y racionalizar las políticas" -con técnicas de policy analysis- o en realidad se trataba de incorporar una dimensión política a los procesos de planificación como de hecho sustentaron quienes plantearon en sus inicios la inclusión del pensamiento estratégico.

Persiste hasta el presente una asociación entre ciudad planificada y calidad de vida.

Europeos sufrió una fuerte transferencia de recursos internos desde los estados consumidores hacia los estados productores.

Años después Boissier<sup>8</sup> (1992) lo expresaba así: *"Sin duda que está a la moda hablar de la crisis de la planificación, pero prepararse a asistir a su funeral podría ser algo prematuro"*.

*Hay que entender la planificación en una doble dimensión. Como atributo de la persona humana, derivado del libre albedrío del hombre, la planificación jamás podrá estar en crisis, siendo el hombre el único ser viviente - según sabemos- capaz de pensar su propio futuro y de actuar consecuentemente sobre él.*

*Lo que sí está en crisis terminal es la planificación como proyecto colectivo de ingeniería social de la racionalidad iluminista, siendo ello propio de la más amplia crisis de la modernidad. Sin embargo... el abandonar la planificación, en sus versiones actualmente más refinadas, es simplemente ser socialmente indiferente al futuro, un lujo que difícilmente una sociedad puede tolerar.*

## La crisis de la planificación?

A comienzos de la década de los 80s la planificación y los modelos de desarrollo que la sustentaban habían perdido buena parte de su energía y la multiplicación de experiencias poco exitosas después de costosos ejercicios instalaron un clima de "crisis de la planificación".

A mediados de los 70s el mundo vive una crisis económica producida por países del tercer mundo. En efecto la situación provocada por los acuerdos de cooperación entre los países exportadores de petróleo (OPEP) generó condiciones nuevas, llamando la atención de los países centrales que se vieron perjudicados en forma proporcional a su nivel de dependencia externa para el abastecimiento.

Un país tan extenso como EE UU si bien no se vio afectado en la misma proporción que los países

## El surgimiento de lo estratégico

Para fines de los 70s los países centrales pensaban en como protegerse de las crisis por inestabilidad y en América Latina se buscaba formas de recuperar las democracias perdidas.

Fue exactamente este clima, la experiencia política de algunas connotadas figuras de la planificación, asociado a la preocupación por la presencia de dictaduras militares y masivas violaciones de los derechos humanos que afectaban a varios países de América Latina, lo que generó las condiciones para las primeras propuestas de una planificación alternativa.

Vale la pena recordar aquí un intento previo del sociólogo Karl Mannheim quien ya en 1947 postulaba, desde la particular perspectiva de la sociología del conocimiento, el desarrollo de

<sup>3</sup> Se nota aquí la influencia del politólogo sistémico norteamericano David Eaton.  
<sup>1</sup>Boissier S. "El Dificil Arte de Hacer Región" pp 185.

metodologías de planificación compatibles y reforzadoras de los procesos democráticos, que facilitaran la gobernabilidad pero al mismo tiempo el control de la sociedad sobre la acción de gobierno.

En una primera perspectiva los autores de la época<sup>9</sup> reflexionan sobre la "normal" fragmentación del poder en los países democráticos (más aún en los periféricos) y la necesidad de desarrollar herramientas de planificación adecuadas para generar resultados en situaciones donde no se controlan (ni se puede aspirar a controlar) todas las variables.

Usaron la autocrítica, descubrieron nuevas formas de tratar el poder y la incertidumbre, se introdujeron en una fuerte polémica desde adentro de los métodos, aunque muchos no vieron en ese primer momento que se estaban metiendo en otra pelea de fondo como la relación modernidad posmodernidad.

Estos años genéticos de la propuesta incluyen varios rasgos que vale la pena sistematizar:

- Una sensación de crisis reciente de la planificación y la suposición de un vacío que sería relativamente accesible de sustituir.
- Un clima político marcado por la extensión de los procesos dictatoriales pero también por un auge de los movimientos de Derechos Humanos y movimientos políticos de recuperación democrática.
- La influencia de los desarrollos del pensamiento administrativo aún cuando este estuviera aplicado al mundo de los negocios.
- La curiosidad por algunas herramientas que algunos países europeos y grandes corporaciones estaban aplicando especialmente luego de la crisis del petróleo como la prospectiva y las técnicas de escenarios.

En ese sentido en América Latina Carlos Matus un economista chileno que fue consultor del PNUD y CEPAL desde las épocas más activas de la planificación cumple un rol fundamental.

Luego de una experiencia marcante como funcionario del gobierno de Salvador Allende instala a fines de los 70s una propuesta basada en la idea que por encima de cualquier otra consideración la crisis de la planificación se generaba porque la misma se

hallaba mal fundada teórica y metodológicamente.

Influido por su propia experiencia de gobierno y por una serie de intelectuales como Clodomiro Almeida y los biólogos experimentales Maturana y Varela que habían compartido su presidio escribe un libro fundante de estas reflexiones que lamentablemente no ha sido reeditado: "Planificación de Situaciones".<sup>10</sup>

Las primeras experiencias encuentran su caja de resonancia en un país en donde la planificación ha sido muy bien considerada: Venezuela en donde publicó algunos de sus materiales desde la agencia estatal IVEPLAN.

Una extensa actividad como consultor, docente y su capacidad y contundencia como conferencista sumado a la publicación de varias influyentes obras en español y portugués lo asociaron fuertemente con la planificación estratégica en la región asociado a una herramienta que podía ser apropiada por fuerzas progresistas con expectativas de gobierno.

Las ideas centrales orientadas a politizar lo técnico y tecnificar lo político hizo que a pesar de cooperar con organismos sectoriales su permanente aspiración fuera influir sobre las técnicas de gobierno como un todo.

Las dimensiones epistemológicas tampoco le eran ajenas, convencido que la planificación no podía ponerle condiciones a la realidad, que era la planificación la que debía adecuarse a la realidad y no a la inversa, que la incertidumbre y la fragmentación eran la reglas más que la excepción en los escenarios de aplicación, dedicó su vida a generar técnicas y métodos para transformar la realidad.

El mismo colocaba su propuesta en la perspectiva de reforzar las capacidades de los gobiernos democráticos, insistía en afirmar que "los gobiernos autoritarios tienen teorías muy débiles pero técnicas de planificación fuertes mientras que a la inversa los gobiernos democráticos tienen teorías muy potentes pero técnicas de gobierno muy débiles".

Preocupado por hacerse entender en las esferas más altas de gobierno dedica un libro, en donde combina capítulos técnicos con capítulos novelados y que denominó "Adios Sr. Presidente" preocupado por la "orfandad de las oficinas presidenciales", "cualquier empresa mediana tiene un sistema de soporte a las decisiones superior a la de las oficinas presidenciales en América Latina" solía comentar.

Matus fue un fuerte promotor de las escuelas de gobierno, idea que resultó muy difícil de plasmar en

<sup>9</sup> nos referimos básicamente a Carlos Matus y a Mario Testa.

<sup>10</sup> editado originalmente por Fondo de Cultura Económica.

la Región, con excepción de algunas experiencias como las de la FUNDAP en San Pablo y la FIOCRUZ en Río de Janeiro, instituciones que lo contaron entre sus docentes.

De esta etapa en los 90s surgen sus últimos libros y algunas reediciones realizadas por la misma FUNDAP <sup>11</sup>.

Sus propuestas aprovechan la prolongada experiencia de Europa en planificación y consigue absorber y sistematizar diferentes herramientas como la prospectiva y los escenarios que habían adquirido prestigio en la época.

En la búsqueda de nuevas herramientas para desarrollar y transmitir estas técnicas Van der Heijden y Godet <sup>12</sup> son autores relevantes que han sido traducidos al español.

Curiosamente el impacto desigual de los 20 años de trabajo de Matus sobre planificación estratégica había sido pronosticado por Silva Michelena (1979) en el prólogo de uno de sus primeros libros <sup>13</sup> :*"No podemos esperar que los gobiernos acepten fácilmente esta nueva alternativa; probablemente seguirán planificando normativa y tecnocráticamente hasta tanto sus reales propósitos no sean lograr una verdadera transformación de la sociedad. No obstante, estamos seguros que este libro constituirá un apoyo útil para todos aquellos, dentro o fuera del gobierno, que luchan por una sociedad más justa y verdadera."*

Así como en los 60s resultaba obvio el avance de modelos originados en la economía sobre la planificación, a partir de los 80s es posible detectar una influencia de las ciencias sociales y políticas que permitían imaginar que era, quizás, el momento de conciliar planificación con democracia, sustentando al mismo tiempo un equilibrio entre gobernabilidad, eficacia y participación.

En los 90s la ausencia de mecanismos formalizados de planificación fue reemplazada en algunos países por grandes proyectos que cuando se los analiza resultan verdaderos sustitutos de sistemas de planificación. En otros casos la labor es encarada por

consultoras que en general se nutren de ex-funcionarios de las áreas de planeamiento.

A comienzos de los 90s el proceso reflexivo alcanza otro punto de inflexión en el contexto de los debates sobre modernidad-posmodernidad que se aceleran después de la caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría.

En estas condiciones mientras se extienden las condiciones para su inclusión en las transformaciones del sector, va emergiendo de una experiencia dificultosa, en ocasiones contracultural una planificación estratégica más madura, menos totalizante, más constructivista o deconstructivista, más práctica y quizás más accesible.

## La especificidad de lo estratégico

Como los imaginarios de la planificación permanecen fuertemente instalados el agregado

del adjetivo estratégico remite en primera instancia a la incorporación de nuevas técnicas, dentro de los mismos marcos en que se había desarrollado la planificación tradicional.

Sin embargo la desestructuración de supuestos a los que la planificación estratégica invita son mucho mas amplios. ¿Quiénes deciden? ¿Quiénes y desde dónde planifican? ¿Con qué aliados? ¿A quienes afectan? ¿Quiénes más están operando sobre la misma situación? ¿Qué planes tienen? ¿En qué contexto se está planificando? ¿En qué coyuntura? ¿Desde que posición o con que fuerza relativa? ¿Con qué capacidad de convocatoria?.

La perspectiva estratégica ha reducido la ritualidad en la que se basaba buena parte de la precisión formal y la cientificidad de la planificación , pero casi en la misma medida ha incrementado la importancia del "arte" de planificar reduciendo el abismo que la separaba epistemológicamente de la racionalidad política a la que suponía brindar sus servicios.

Nuevos fenómenos como la constitución de sujetos

Podemos pasar de aquella admiración moderna: "es una ciudad planificada" a una mas postmoderna: "es una ciudad que planifica".

<sup>42</sup> Van der Heijden es un autor con una experiencia privilegiada en el campo de la planificación por escenarios, adquirió su prestigio asociado a la exitosa utilización que la empresa petrolera Royal Dutch/Shell hizo de esta técnica. Michel Godet por su parte es uno de los principales referentes de la prospectiva.

<sup>23</sup> en el prólogo del libro de Matus C. "Planificación de Situaciones", FCE México 1980.

sociales, el aumento de la capacidad de gobierno, el cálculo interactivo, el manejo de la incertidumbre, la reacción veloz ante la sorpresa, han llevado a la sensación que el centro de gravedad de la nueva propuesta descansa tanto en los dispositivos formales, los algoritmos o la formulación de documentos y como en la formación, en el desarrollo de capacidades, en la flexibilidad de sus abordajes, etc.

En el contexto de este trabajo se entiende que lo que permite caracterizar a un proceso de planificación, así como a otros procesos tales como la gestión o la administración, de estratégico es la utilización de representaciones sobre los campos de estudio e intervención que comprendan a éstos como socialmente producidos por la interacción de diferentes fuerzas y actores sociales, en campos de fuerza por donde circulan mecanismos de competencia, cooperación, coacción, influencia, conflicto, etc.

Esta perspectiva permite resignificar espacios conocidos como instancias donde se desarrolló o se desarrolla un juego entre diferentes actores sociales. Esta mención a la palabra juegos no es azarosa ya que algunos autores<sup>13</sup> consideran que la teoría de los juegos es el referente teórico de las estrategias.

Una definición más precisa a esta altura del trabajo sería:

*La planificación estratégica es un ejercicio de reflexión-acción que uno o más actores sociales realizan, a partir de su experiencia, para diseñar intervenciones o mejorar sus prácticas, considerando la producción social como consecuencia de la interacción de fuerzas sociales que concurren o no en algún punto de aplicación.*

*Se caracteriza por facilitar la consideración de dimensiones subjetivas, incluir herramientas analíticas para la complejidad, ofrecer -a través de una mirada más panorámica en términos espaciales y temporales- una adecuada articulación con su medio y con los otros actores que intervienen en un mismo espacio de transformación y por proveer de significado y sentido a las actividades que se realizan.*

*Interactuando fluidamente con estilos de administración afines constituye un sólido mecanismo de formación de estrategias y un integrado mecanismo de toma de decisiones.*

Es por estas razones, que se puede especular, que la planificación estratégica entró en pleno diálogo con

el desarrollo de las ciudades, facilita el pasaje de ciudad objeto a ciudad sujeto de planificación y crea un marco para la constitución de actores sociales colectivos y heterogéneos, para la generación de consensos, para el análisis de entornos complejos.

## Debates en el campo y autores que ayudan a sustentarlo

Al respecto Mintzberg señala "...es quizás el tiempo adecuado para publicar este libro (sobre planificación). Este podría haber sido rechazado antes de 1973, cuando la planificación podía hacer las cosas correctas o después cuando se sumergió en una onda de sentimientos antiplanificación que continuó por una década o más...quizás ahora la gente esté más inclinada a considerarla en una forma más razonable ni como panacea ni como el infierno sino como un proceso con beneficios específicos en contextos específicos".<sup>14</sup>

Es necesario explicitar que la plasticidad requerida por lo estratégico ha dividido a los autores del campo, entre quienes no creen que la planificación pudiera resignificarse hasta alcanzar las flexibilidades que este pensamiento exige y como consecuencia de ello depositan sus expectativas en dispositivos más ágiles y menos abarcativos (vg la programación), y quienes piensan que es posible una planificación diferente que no sólo puede hacerse cargo de estas exigencias sino recuperar una parte de sus mejores experiencias.

Esta división resulta en parte funcional, en tanto el debate mantiene abierto y refuerza el campo reclamando una mayor atención sobre los diversos dispositivos de toma de decisiones (se llamen o no planificación) privilegiando aquellos que realizan una lectura de la realidad como "producida" por el interjuego de diferentes actores y factores sociales, que estimulan la reflexión sobre las repercusiones futuras de su quehacer y la puesta en contexto de sus intervenciones.

Este trabajo posiciona en el grupo de quienes piensan que no solo es posible sino que es imprescindible contar con técnicas y perspectivas de planificación, pero se incluyen con igual legitimidad autores del campo que han hecho y hacen aportes significativos distanciados del concepto de planificación.

<sup>13</sup> ver al respecto los trabajos de Dixit y Nalebuff citados en la bibliografía.

<sup>14</sup> En el Prologo de su libro *Raise and Falling of Strategic Planning*.

Un panorama de las fuentes de información y de los principales autores de la planificación estratégica requiere alguna forma de organización del campo.

#### *Aportes teóricos conceptuales*

"El mundo me comprende y me engulle como un punto, pero yo lo comprendo". "El espacio social me engulle como un punto. Pero este punto es un punto de vista, el principio de una visión tomada a partir de un punto situado en el espacio social, de una "perspectiva" definida en su forma y su contenido por la posición objetiva a partir de la cual ha sido tomada. El espacio social es en efecto la realidad primera y última, puesto que sigue ordenando las representaciones que los agentes sociales puedan tener de él. P. Bourdieu a partir de un pensamiento de Pascal.

Para comprender las relaciones entre planificación estratégica y los debates sobre modernidad/postmodernidad resulta necesario hacer referencia a una serie de autores que de una forma u otra han ayudado en estos años a pensar el campo.

No siempre resulta fácil develar y mucho menos operacionalizar los aportes teórico conceptuales de autores que no son metodólogos, ni tienen una preocupación particular por el campo de la planificación. Sin embargo existen una serie de nociones y conceptos que operan como verdaderos dispositivos analíticos, que colocados a disposición de grupos con responsabilidades institucionales concretas generan múltiples lecturas de la realidad posibilitando pensar formas de intervención que no se hubieran generado sin su concurso.

El trabajo de sustento conceptual desde distintas ramas del conocimiento reconoce una afinidad con toda aquella producción que busca distanciarse de las tradiciones racionalistas y estructuralistas trabajando explícitamente sobre elementos que ayuden a comprender mejor las problemáticas del sujeto, del poder, del saber, de la producción social, de la articulación entre el quehacer y la práctica entre otras, estrechamente vinculadas al sustento de un pensamiento estratégico.<sup>15</sup>

En este sentido es posible reconocer y utilizar los

aportes de la producción de autores como Habermas, Jesús Ibañez, Michel Foucault, Karl Manheim, Gilles Deleuze, Felix Guattari, Pierre Bourdieu, David Harvey.

#### *Aportes desde la planificación de gobierno*

Sin duda en la producción latinoamericana a lo largo de los últimos 30 años, se destacan claramente los aportes de Carlos Matus<sup>16</sup> quien ha generado una ininterrumpida producción de textos sobre este campo y se ha transformado en un referente del mismo por sus tareas de docencia y cooperación.

Un autor de referencia mundial que ha sostenido este espacio es Y. Dror quien ha mantenido una producción por más de 20 años combinando elementos de planificación y gobierno y en los últimos años ha generado dos textos traducidos al español que como los de los otros autores se encuentran referenciados en la bibliografía.

Otro autor que proviene de la tradición de la planificación regional y mantiene una firme actualización en su tema (la planificación regional) es Boissier quien desde los equipos del ILPES ha continuado avanzando en esta perspectiva articulándolo con los procesos de descentralización y regionalización, procesos bastante difundidos, al menos en América Latina.

#### *Aportes al planeamiento desde la perspectiva de la administración.*

Para ponderar los aportes de la administración resulta útil reflexionar sobre sus formas y mecanismos de producción, de innovación y de validación del conocimiento. Se trata de una disciplina que avanza a través de escuelas, ni siempre antagónicas ni siempre complementarias, interactuando con un "objeto" cuyo referencial empírico lo constituyen predominantemente las empresas de los países centrales, especialmente de los EE UU.

La dinámica entre "disciplina" y "objeto" muestra que en ocasiones la "disciplina" produce dispositivos más o menos eficaces para la modificación de la

Dror afirma que al menos en el sector público "la planificación es al presente el más estructurado y profesionalizado modo de formulación de políticas"

<sup>15</sup> Un interesante aporte estableciendo conexiones entre algunos de estos autores y salud puede encontrarse en N. Fox "Postmodernism, Sociology and Health".

<sup>16</sup> La tarea de Matus se completó con una extensa e incansable tarea docente y comunicacional y su reciente fallecimiento en diciembre de 1998 le sorprendió en plena tarea de cooperación y concreción de su sueño de desarrollar "escuelas de gobierno" en América Latina.

realidad, pero con frecuencia es el "objeto" el que marca el ritmo de innovación sobre la que después la "disciplina" teoriza o sistematiza.

En este contexto algunos autores<sup>17</sup> que reconstruyen históricamente las escuelas de la administración, detectan un quiebre o discontinuidad en la década de los 70s que permite englobar las escuelas anteriores como tradicionales y el conjunto que se abre a partir de entonces como estratégicas. Este quiebre -que semeja al que hemos planteado para la planificación- resulta fuertemente influido por el clima de crisis, incertidumbre y turbulencia generado en los mercados internacionales a partir de los cambios de precios relativos del petróleo.

La producción en este período se basa en autores como Ackoff, Ansoff y Drucker. En general estos autores han enfatizado la recuperación del largo plazo en la toma de decisiones y/o las consideraciones sobre el ambiente externo de las instituciones sin llegar a establecer una verdadera ruptura de paradigmas respecto a las metodologías anteriores. En un repaso de las más de diez escuelas generadas desde comienzo de los 70s hasta ahora, las mayores afinidades con la perspectiva estratégica -tal como la planteamos desde la planificación- provengan de los autores del campo de la mercadotecnia estratégica (tal el caso de Ries y Tout) o los aportes al pensamiento estratégico desde la teoría de los juegos planteados por Dixit y Nalebuff. Quien más se ha ocupado del tema de la planificación desde una perspectiva crítica, en los últimos años es H. Mintzberg (1994). Resulta muy interesante analizar el trabajo de este autor quien confronta con las primeras escuelas del planeamiento estratégico en EE. UU a las que coincidentemente acusa de racionalistas, exhibiendo la debilidad de sus supuestos teóricos y metodológicos en una confrontación que recuerda mucho las discusiones entre la planificación normativa y la estratégica. La expectativa del libro se sostiene en un hilo muy débil cuando intenta probar que el concepto de planificación asociado a estratégico es una contradicción por la sola argumentación que "la planificación estratégica no es la única y con frecuencia no es la principal fuente de formación de estrategias".

Matus afirma que  
"los gobiernos  
autoritarios tienen teorías  
muy débiles pero técnicas  
de planificación muy  
fuertes mientras que los  
gobiernos democráticos  
tienen teorías muy  
potentes pero técnicas de  
gobierno muy débiles".

Se puede coincidir con el punto sin coincidir con sus conclusiones ya que como hemos visto la planificación estratégica no queda calificada como tal por ser la única, ni la principal, ni siquiera por producir estrategias sino, como ya hemos definido, por el uso de herramientas de análisis y de síntesis con una lógica de actores sociales. Un aporte de

Mintzberg lo constituye el estudio del surgimiento de estrategias a partir del ensayo en los espacios tácticos, lo que refuerza los intentos por articular reflexión-acción o teoría-práctica.

En este trabajo el autor ofrece una de las mejores sistematizaciones actualizadas sobre planificación y un capítulo final, donde ensaya una serie de propuestas sobre como reconstruir este campo.

Un aporte congruente para la planificación en tiempos de incertidumbre la constituye la técnica de escenarios. Proveniente de la experiencia de las grandes empresas internacionales su influencia se hizo sentir en la planificación en salud,

especialmente en los países de Europa desde mitad de los 80s. En esta experiencia resulta interesante verificar que en la mayoría de los casos la principal variable de monitoreo -en consecuencia el mayor proveedor de incertidumbre para estos países- la constituye el avance tecnológico.

Un actualizado aporte en este campo es realizado por Van der Heijden (1996)<sup>18</sup> quien, además propone una síntesis de la producción y las perspectivas de las distintas tradiciones de planificación y administración estratégica.

Si pensamos en la difícil traducción de los aportes desde el ámbito privado al público hay que citar a Osborne y Gaebler autores del best seller "Reinventing Government" quienes dieron sustento a uno de los procesos mas amplios y ambiciosos de Reforma de la administración federal en los EE UU.

## Los principales aprendizajes

*Vale la pena sintetizar aquí los que consideramos pueden ser los principales aprendizajes que pueden ser capitalizados por el planeamiento estratégico en las grandes ciudades:*

<sup>17</sup> Ver Hermida J. Kastika E. y Serra R. "Administración y Estrategia" Ed Macchi Buenos Aires 1993

<sup>18</sup> Van der Heijden K. "Scenarios; the Art of Strategic Conversation" Wiley, West Sussex 1997.

-La Concepción de la planificación como un ejercicio interactivo de actores y fuerzas sociales que disputan en determinados espacios.

-La percepción del poder como una categoría vincular circulando en la vida cotidiana, en las organizaciones y en los grupos.

-El alerta frente a los riesgos de etnocentrismo, de la gran diferencia entre hacer planes para los otros y planificar con los otros.

-La recuperación de los debates sobre el futuro no tanto como objeto de predicción o previsión sino sobre todo como espacio de construcción y como proveedor de sentido para la práctica cotidiana.

-El reconocimiento de la historicidad de los procesos sociales como una forma de comprender los significados de lo que ocurre en el presente y los gérmenes de futuro que allí se encierran.

-La comprensión en una forma más dinámica de los fenómenos de competencia y cooperación, detectando la importancia de los mecanismos regulatorios para que estos fenómenos operen a favor de la población.

-El aprovechamiento de los grados de libertad y de los juegos de autonomía que se dan, aún dentro de la determinación, en las relaciones entre los espacios más generales y los más singulares en momentos en que la globalización pareciera el único arquitecto de las transformaciones que alcanzan a nuestros países.

-El duro ejercicio de la autocrítica y de la deconstrucción de los discursos: *"la autocrítica no es*

*negativa, al contrario es la ausencia de autocrítica la que nos hace ser pesimistas sobre el futuro".*<sup>19</sup>

-La búsqueda de formas alternativas de organización alejadas de las configuraciones piramidales, jerárquicas y burocráticas que se sustentan en fuertes constricciones a la autonomía y a las iniciativas de los trabajadores y los funcionarios.

## A modo de conclusión

La planificación estratégica ha sido un enorme esfuerzo contracultural para evitar que la crisis de la modernidad y la masiva instalación del mercado como un mecanismo sobrevalorado de asignación de recursos, arrastre lisa y llanamente con cualquier intento por protagonizar procesos de cambio y transformación.

Las ciudades se han convertido en un bastión de esa resistencia y no es casualidad que se hayan apropiado de la planificación estratégica como una herramienta para lograrlo.

Restan desafíos no menores, tales como: articular más estrechamente redes y planificación estratégica, encontrar soportes más flexibles, simplificar y allanar el acceso a la planificación estratégica a crecientes grupos de ciudadanos.

Pero esto irá surgiendo de las mismas prácticas ya que en cualquier circunstancia persiste la vigencia de aquello de "se aprende a planificar, planificando".

**Mario Rovere:** Médico sanitarista con residencia en Salud Internacional, argentino, se ha desempeñado como director de zona sanitaria (Provincia de Salta) director de Planificación en la Secretaría de Salud de la Ciudad de Buenos Aires, Secretario de Políticas Sociales de la Nación y Consultor regional de recursos humanos de la OPS / OMS. Actualmente se desempeña como Docente de planificación estratégica en posgrados de salud pública y política social y es autor de varios libros y artículos sobre el tema.

- Barembly G.**  
"Saber, Poder, Quehacer y Deseo"  
*Ediciones Nueva Visión*  
Buenos Aires 1988
- Bettelheim Ch.**  
"Planificación y Crecimiento Acelerado"  
*Fondo de Cultura Económica*  
México D.F. 1965
- Bloch C., Pellón J., Tamargo MC, Rovere M.**  
"Tecnoburocracia Estatal en Salud"  
*Salud para Todos GIDAPS N°.5*  
Buenos Aires marzo 1989
- Blum H.**  
"Planning for Health. Development and Application of Social Change Theory"  
*Human Sciences Press*  
New York 1979
- Boisier S.**  
"El Difícil Arte de Hacer Región"  
*Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas*  
Lima 1992
- Bourdieu P.**  
"Razones Prácticas"  
*Anagrama - Barcelona* 1997
- Bozeman A.**  
"Strategic Intelligence & Statecraft"  
*Brassey's (US), inc. - New York* 1992
- Bromley R.**  
"La Planificación del Desarrollo en Condiciones Adversas"  
*Revista Interamericana de Planificación, Vol. XVII N°.6 - México DF* 1983
- Calcagno A. E.**  
"El Estado en Países Desarrollados"  
*Cuadernos del ILPES N° 38*  
Santiago de Chile 1993
- Cibotti R., Sierra E.**  
"El Sector Público en la Planificación del Desarrollo"  
*Siglo Veintiuno Editores 4ª edición*  
Buenos Aires 1975
- Clayton S.**  
"Sharpen Your Team's Skills in Developing Strategy"  
*Mc Graw Hill - New York* 1995
- Dixit A., Nalebuff B.**  
"Thinking Strategically"  
*W.W. Norton & Company*  
New York 1991
- Dror Y.**  
"Enfrentando el Futuro"  
*Fondo de Cultura Económica*  
México DF 1993
- "La Capacidad de Gobernar; informe al Club de Roma"  
*Fondo de Cultura Económica*  
México DF 1996
- Fassler C.**  
"Planificación - Salud y Desarrollo"  
*Colección SESPAS*  
Santo Domingo 1980
- Findling L., Tamargo M.**  
"Planificación, Descentralización y Participación: Revisión y Crítica"  
*Instituto de Investigación - Facultad de Ciencias Sociales, UBA*  
Buenos Aires 1992
- Fischer T.**  
"Gestão Contemporânea; Cidades Estratégicas e Organizações Locais"  
*Fundação Getúlio Vargas*  
Rio de Janeiro, 1996
- Foucault M.**  
"Genealogía del Racismo"  
*Altamira -Buenos Aires* 1992
- Fox N.**  
"Postmodernism, Sociology and Health"  
*University of Toronto Press*  
Toronto 1994
- Gallo E., Rivera F., Machado M. (org)**  
"Planejamento Criativo; Novos Desafios em Políticas de Saúde"  
*Relume Dumará - Rio de Janeiro* 1992

**García D'Acuña E.**

"Pasado y Futuro de la Planificación en América Latina" en *Crisis y Vigencia de la Planificación ICI CEPAL Pensamiento Iberoamericano* N° 2

**Godet M.**

"De la Anticipación a la Acción; Manual de Prospectiva y Estrategia" *Alfaomega Marcombo Barcelona, 1995*

**Goodstein L., Nolan T., Pfeiffer J.W.**

"Applied Strategic Planning" *Mc Graw- Hill, Inc. - New York 1993*

**Guattari F.**

"As Tres Ecologias" *Papirus Editora 4ª edición - Sao Paulo 1989*

"Micropolítica"

*Vozes 2ª ed. - Petrópolis 1986*

**Hale Ch., Arnold F., Travis M.**

"Planning and Evaluating Health Programs" *Delmar Publishers Inc. New York 1994*

**Harvey D.**

"La Condición de la Posmodernidad" *Amorrotu Editores Buenos Aires 1998*

**Huertas F.**

"Entrevista com Matus; O Método PES" *Edições FUNDAP - Sao Paulo 1995*

**Ibañez J.**

"El Regreso del Sujeto" *Siglo XXI Editores - Madrid 1994*

**Jerome-Forget M., White J., Wiener J.**

"Health Care Reform Through Internal Markets" *Institute for Research on Public Policy Québec 1995*

**Knol J.**

"Surviving a Competitive Health Care Market" *Mc Graw Hill, Inc - New York 1995*

**Le Corbusier**

"Planejamento Urbano" *Editora Perspectiva - San Pablo 1984*

**Mannheim K.**

"Ideología y Utopía" *Fondo de Cultura Económica, 2ª edición - México DF. 1987*

"Libertad, Poder y Planificación Democrática".

*Fondo de Cultura Económica, 3ª edición - México DF. 1982*

**Martín J.**

"Estilos de Desarrollo y Tipos de Planificación" *EURE Vol. VII N° 21 Publicación de la Universidad Católica de Chile*

**Mattos C. A.**

"Los límites de lo Posible en la Planificación Regional" *Revista de la CEPAL - 1982*

**Matus C.**

"Planificación de Situaciones" *Fondo de Cultura Económica - México DF. 1980*

"Estrategia y Plan"

*Siglo Veintiuno Editores, 6ª edición México DF. 1985*

"Adiós, Señor Presidente; Planificación, Antiplanificación y Gobierno" *Pomaire - Caracas 1987*

"Guía de Análisis Teórico" *Fundación Altadis - Caracas 1994*

"Los 3 Cinturones de Gobierno; Gestión, Organización y Reforma" *Fondo Editorial Altadir Caracas 1997*

"Chimpancé, Maquiavel e Gandhi; Estrategias Políticas" *Edições FUNDAP - Sao Paulo 1996*

**Mc Whinney W., Mc Culley E.**

"Creating Paths of Change; Revitalization, Renaissance and Work". *Enthusion Inc- Venice Ca - USA 1992*

**Mc Whinney W.**

"Paths of Change. Strategic Choices for organizations and Society" *Sage Publications. - Newbury Park, Ca. - USA 1992*

**Merryfield A y Swyngedouw E.**

"The Urbanization of Injustice" *New York University Press USA/UK 1997*

**Mintzberg H.**

"The Rise and Fall of Strategic Planning" *Free Press - New York 1994*

**Mintzberg H., Ahlstrand B. y Lampel J**

"Safari a la Estrategia; una Visita Guiada por la Jungla del Management Estratégico" *Editorial Granica Buenos Aires 1999*

**Mojica Sastoque F.**

"La Prospectiva; Técnicas para Visualizar el Futuro" *Legis Fondo Editorial - Bogotá 1991*

**Montgomery C., Porter M. (org)**

"Estratégia: A Busca da Vantagem Competitiva" *Campus Editora Rio de Janeiro 1991*

**Nalebuff B.**

"Coo-petencia" *Norma - Bogotá 1996*

**Nutt P**

"Planning Methods; For Health and Related Organizations" *John Wiley & Sons - New York 1984*

**Ohmae N.**

"The Mind of the Strategist" *Mc Graw-Hill, Inc - Bogotá 1982*

**OMS**

"Fundamentación y Práctica de la Planificación y la Gestión Nacionales de los Servicios de Salud" *Ginebra 1977*

"Métodos de planificación Sanitaria Nacional"  
Ginebra 1973

**OPS-OMS Barrancos D. y Vilaca Mendez**

"Memoria de Planificadores: Otra Historia de la Planificación de Salud en América Latina"  
*Serie Informes Técnicos N°.9*  
Washington DC 1992

**OPS**

"Caracterización preliminar de la Situación Actual de la Planificación con Sistemas de Servicios de Salud de América Latina"  
Washington DC 1984

"Enfoques Actuales acerca del Proceso de Planificación de la Salud"  
Santiago de Chile 1975

**Osborne D., Gaebler**

"Reinvesting Government"  
Plume Book -New York 1992

**PAHO**

"Health Planning in Latin America"  
Washington DC 1973

**Palerm A.**

"Observaciones sobre la Planificación Regional"  
OEA Washington 1967

**Pellón J., Rovere M.**

"Programación Local Participativa"  
*Salud para Todos GIDAPS N°2*  
Buenos Aires agosto 1988

**Pusic E.**

"Planificación Social y Política Social"  
*Documento ILPES UNICEF*  
Santiago de Chile 1992

**Rovere, M.**

"Capacitación Avanzada, Aportes para una Metodología de Planificación Estratégica de Recursos Humanos"  
*Revista Educación Médica y Salud, Vol.26, N°.2 - 1991/1992*

"Planificación Estratégica en Recursos Humanos en Salud"  
*OPS - Washington 1993*

"Cooperación Técnica Estratégica; una herramienta para una Salud Internacional Alternativa" *publicado en UASB y Salud, Vol. II, N°6*  
Sucre enero/marzo 1994

**Rovere M., Tamargo M**

"Planificación Estatal en Salud"  
*Salud para Todos GIDAPS N°8*  
Buenos Aires diciembre 1989

**Testa M.**

"Pensar en Salud"  
*OPS/OMS Representación Argentina*  
Buenos Aires 1990

"Pensamiento Estratégico y Lógica de Programación"  
*OPS/OMS Representación Argentina*  
Buenos Aires 1989

**Uribe Rivera J.**

"Agir Comunicativo e Planejamento Social"  
Editora Fiocruz - Rio de Janeiro 1995

**Uribe Rivera J., Matus C., Testa M.**

"Planejamento e Programação em Saude"  
Cortez Editora - Sao Paulo 1989

**Sanders T.**

"Strategic Thinking and the New Science"  
Free Press - New York 1998

**Souza Campos G., Merhy E., Duarte Nunes E.**

"Planejamento sem Normas"  
Editora Hucitec, 2<sup>da</sup> edición  
Sao Paulo 1994

**Van Der Heijden K.**

"Scenarios; The Art Strategic Conversation"  
John Wiley & Sons - New York 1996

"El Arte de Prevenir el Futuro"

Editorial Panorama - México DF 1998

“La Planificación Estratégica y la Ciudad como Sujeto” - Mario Rovere

---

[www.metropolitana.org.ar](http://www.metropolitana.org.ar) / [info@metropolitana.org.ar](mailto:info@metropolitana.org.ar)