



**LA PARTICIPACIÓN POPULAR EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL: reflexiones desde distintos enfoques teóricos latinoamericanos**

*Popular participation in territorial planning: reflections based on different latin american theoretical approaches*

**Ariel Pereira da Silva Oliveira**

Universidad Nacional de la Plata, Buenos Aires, Argentina

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1120837741485243> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8377-2919>

E-mail: [aripso543@gmail.com](mailto:aripso543@gmail.com)

**Ideni Terezinha Antonello**

Universidade Estadual de Londrina (UEL), Londrina, PR, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4011164128230924> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6147-4731>

E-mail: [antonello@uel.br](mailto:antonello@uel.br)

Trabalho enviado em 26 de julho de 2023 e aceito em 01 de dezembro de 2023



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.03., 2023, p. 1418-1453.

Ariel Pereira da Silva Oliveira e Ideni Terezinha Antonello

DOI: [10.12957/rdc.2023.78064](https://doi.org/10.12957/rdc.2023.78064) | ISSN 2317-7721

## RESUMEN

El debate sobre la importancia de la participación popular en la implementación de políticas de planificación territorial se ha consolidado como un tema recurrente en la literatura debido a su relevancia para pensar estrategias que superen los límites impuestos por un modelo de planificación tecnocrática y determinista físico-territorial. El alcance de este artículo es discutir la propuesta metodológica para la planificación construida a partir de reflexiones de cinco autores latinoamericanos, Souza (2006); Matus (2006); Bozzano (2020); Fals Borda (1981) y Freire (1996), que tienen en común la defensa de la participación popular. La metodología utilizada fue la revisión bibliográfica y el análisis del marco teórico-metodológico. Se concluye que la utopía de transformación socioterritorial, buscando el derecho a la ciudad, puede sedimentarse a través de la fuerza que proviene de la participación popular, para lo cual es necesario repensar las formas de elaboración de la planificación urbana, en este sentido sobresalen las perspectivas de planificación territorial basadas en la defensa de la participación popular, que es el foco de esta análisis.

**Palabras clave:** Participación popular; Enfoques de planificación, ordenamiento territorial.

## ABSTRACT

The debate about the importance of popular participation in the implementation of territorial planning policies has become a recurring topic in the literature due to its relevance in devising strategies that go beyond the constraints imposed by a technocratic and deterministic physical-territorial planning model. The scope of this article is to discuss the methodological proposal for planning based on reflections from five Latin American authors, Souza (2006); Matus (2006); Bozzano (2020); Fals Borda (1981), and Freire (1996), who share a common advocacy for popular participation. The methodology used was a literature review and the analysis of the theoretical-methodological framework. It is concluded that the utopia of socioterritorial transformation, seeking the right to the city, can be solidified through the strength derived from popular participation. To achieve this, it is necessary to rethink the ways of urban planning, with a focus on territorial planning perspectives based on the defense of popular participation, which is the main focus of this analysis.

**Keywords:** Popular participation; Planning approaches; Territorial organization.



## INTRODUCCIÓN

El espacio es una dimensión compleja y multifacética, caracterizada por relaciones de poder provenientes de diferentes actores sociales con intereses divergentes en cuanto a la planificación y organización espacial. Por lo tanto, las estrategias de planificación y los diferentes supuestos teórico-metodológicos que las sustentan detonan diferentes posibilidades de intervención. Estos supuestos orientan las directrices de la ordenación del territorio que pueden ir en contra de una utopía existencial orientada al interés colectivo y alejarse del derecho a la ciudad, pero como dice Galeano (1994), *‘¿Para qué sirve la utopía? Sirve para eso: para que no deje de caminar’*, en esta perspectiva, gana fuerza una planificación participativa para no dejar de luchar, de caminar en pro de las transformaciones socioterritoriales en busca de una ciudad inclusiva.

La preocupación por la planificación y gestión del territorio es necesaria para todo tipo de espacialidad y organización (GUTIÉRREZ; ALIZO; MORALES; ROMERO, 2016). Sin embargo, los planes comúnmente ideados desde un enfoque tecnocrático y centralizado no se sostienen al enfrentarse con la realidad concreta, constituida por una sociedad diversa, marcada por diferentes actores sociales y sus intereses antagónicos con respecto al espacio. En este contexto, el ordenamiento territorial está marcado por conflictos que reflejan relaciones de poder que, para Foucault (2000), se manifiestan como conjuntos de relaciones abiertas, más o menos coordinadas y desiguales, generando constantes movimientos de resistencia y reubicación de los sujetos en esta estructura.

Estas complejas y asimétricas relaciones de poder que impregnan nuestra existencia repercuten en el territorio, y la forma en que esta dimensión ha sido (y es) producida a lo largo de la historia refleja rasgos de solidaridad, cooperación, conflictos, disputas de fuerzas, avances y retrocesos, entre otros. Por lo tanto, la planificación y gestión pueden ser consideradas desde diferentes enfoques, pero las estrategias que no consideran el territorio utilizado y todas sus especificidades están destinadas al fracaso.

Históricamente, sabemos que la planificación y gestión han estado centralizadas en manos de actores hegemónicos como el poder público y profesionales considerados los únicos poseedores del saber competente, lo que hace que la adopción de un enfoque participativo sea vista como una utopía. Sin embargo, esta utopía no es inalcanzable, es “[...] utópica en el sentido de que es esta práctica la que vive la unidad dialéctica, dinámica, entre la denuncia y el anuncio, entre la denuncia de una sociedad injusta y expoliadora y el anuncio del sueño posible de una sociedad que al menos sea menos expoliadora, desde el punto de vista de las grandes masas populares que son los trabajadores de este país” (OLIVEIRA, 1992, p.39 – traducción propia).



A pesar de que Brasil cuenta con legislaciones avanzadas como la Ley n. 10.257 de 2001, conocida como Estatuto de la Ciudad, que establece criterios y herramientas para garantizar el derecho a la ciudad a través del cumplimiento de la función social de la ciudad y de la propiedad privada, debemos pensar que los caminos que implican el desarrollo de una política de planificación son muy diversos y frente a los intereses individuales de los actores involucrados, es posible encontrar brechas para subvertir los supuestos legales.

Si bien la Constitución Ciudadana y el Estatuto de la Ciudad se convierten en instrumentos indispensables para la democracia participativa, por otro lado, no son suficientes, es necesario buscar estrategias para que se hagan efectivas y los ciudadanos comprendan su importancia en los procesos de planificación, gestión y fiscalización. En el ámbito académico, se han realizado diversos estudios con el fin de pensar estrategias para hacer efectiva la participación popular, convirtiéndola en una utopía palpable. Un número significativo de estas producciones proviene de pensadores latinoamericanos, quienes han puesto a los pueblos y sus territorios en el centro de los debates.

Por lo tanto, reflexionar sobre la planificación y la gestión urbanas es un proceso constante y la participación de la población en este debate es esencial para demostrar sus derechos y el poder que tienen de intervenir en el rumbo de la ciudad en la que viven. Para lograr este escenario, diversos investigadores han propuesto caminos para proporcionar a los planificadores y a los interesados en el tema un sólido y rico marco teórico y metodológico. En este sentido, el objetivo de este estudio es traer a debate las potencialidades de propuestas metodológicas de planificación urbana, pero daremos protagonismo a aquellas que fueron construidas a partir de la realidad latinoamericana.

Como señala Souza (2006b), en lugar de limitar nuestros esfuerzos a una crítica a la planificación, es más productivo pensar en una planificación crítica, considerando todos los aspectos que involucran la dinámica espacial y que fueron dejados de lado por la planificación tradicional, tecnocrática y determinista. De este modo, este trabajo se justifica por la necesidad de reflexionar y tener claridad sobre los cimientos teóricos, ideológicos y políticos que sustentan la metodología elegida por investigadores/planificadores al intervenir en la realidad a través del desarrollo de un plan de planificación y gestión del territorio. En este sentido, el procedimiento metodológico adoptado fue el levantamiento del referencial teórico-metodológico sobre la temática de investigación, su discusión y análisis.

En la primera parte se discutirá la propuesta del geógrafo brasileño Marcelo Lopes de Souza (2006a, 2006b), quien defiende un planeamiento basado en la autonomía, mediante un proyecto de autonomía fundamentado en las elucubraciones de Cornelius Castoriadis, que tiene como supuesto el desarrollo de una sociedad autónoma, capaz de auto-gestionarse, en la lucha por la conquista de la autonomía



individual y colectiva, lo que expresa la preocupación por la autonomía en el plano externo e interno, en la búsqueda del reconocimiento de la alteridad, por la valoración del espacio social, ya que la finalidad del planeamiento y la gestión urbana es “[...] el desarrollo urbano, o el cambio social positivo en la ciudad” - con las reflexiones sobre el desarrollo social” (SOUZA, 2006b, p. 40).

En la segunda parte se presentará el Planeamiento Estratégico Situacional (PES) propuesto por el intelectual chileno Carlos Matus. Esta propuesta nos provee de un cuerpo teórico, metodológico y práctico muy sólido, sistemático y riguroso que se fortaleció con el tiempo, especialmente frente a la confrontación con la práctica y la crítica teórica. Matus deja en claro que, aunque el enfoque central de esta perspectiva es abordar problemas de orden pública, el método también se aplica a cualquier otra realidad marcada por el juego social, político y económico (MATUS, 2006).

La tercera aproximación se centra en el método Territorii, creado por el geógrafo argentino Horacio Bozzano y ampliamente utilizado, especialmente por investigadores de La Plata, demostrando su eficacia a través de trabajos como los que se recopilaron en la obra “*Transformar diálogos de saberes en diálogos de haceres: ciencia, comunidad y políticas públicas*”. Como se verá, no se trata de una metodología, sino de un método basado en la categoría territorio, abarcando la complejidad inherente a los fenómenos, procesos y escalas espacio-temporales, importantes para el proceso de planeamiento.

En un cuarto momento daremos énfasis a la Investigación-Acción-Participativa (IAP) propuesta por Orlando Fals Borda (1981), la cual ha sido utilizada tanto en investigaciones académicas como en intervenciones de movimientos sociales con las comunidades, ambas con excelentes resultados. La potencialidad de esta perspectiva en la planificación, especialmente en aquella que defiende la participación popular, adquiere relevancia debido a que valora el conocimiento popular y coloca al pueblo en igualdad de condiciones con aquellos considerados detentores del conocimiento competente. Además, la investigación acción defiende el empoderamiento de las comunidades para que, a partir de la autogestión, puedan transformar sus realidades.

En la última parte discutiremos la potencialidad de Paulo Freire y su pedagogía crítica, que tiene como objetivo capacitar a los alumnos, futuros ciudadanos, con la capacidad de leer e intervenir en la realidad en la que están insertos. El pensamiento freireano se muestra relevante en la corriente participativa de la planificación, ya que aporta elementos al debate como el diálogo y la participación activa en las decisiones que afectan sus vidas, marcadas por relaciones asimétricas de poder.

A partir de Saquet (2022) entendemos que adoptar el enfoque territorial no es suficiente para una planificación/gestión democrática, dado que “[...] el territorio asume un significado político, ya sea a favor de la hegemonía o a favor de la contra-hegemonía” (SAQUET, 2022, p. 2 – traducción propia) y, en este



contexto, las concepciones teórico-metodológicas presentes en estas reflexiones se muestran prometedoras, ya que los autores defienden que se supere el ámbito de las ideas a través de una intervención directa y concreta en la realidad en cuestión. Implementar e involucrar a la población en la planificación aparece como parte de los métodos, no siendo opcional renunciar a estos elementos.

## **BREVES REFLEXIONES SOBRE LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DESDE UNA PERSPECTIVA PARTICIPATIVA**

Para conceptualizar el ordenamiento territorial, Haesbaert (2006) y Gross (1998) sostienen que es importante tener claridad sobre dos conceptos: “orden” y “territorio”. Al pensar en el orden, debemos considerar que está acompañado por el desorden, que puede significar un movimiento de desestabilización para establecer un nuevo y/o alternativo orden, observable, por ejemplo, en las organizaciones espaciales autopromovidas por las poblaciones más pobres y marginadas. Así, “[...] el momento del desorden suele coincidir con lo que caracterizamos como crisis o, como decía Gramsci, el momento en que 'lo viejo está muriendo y lo nuevo aún no ha nacido'” (HAESBAERT, 2006, p.117 – traducción propia).

En cuanto al territorio, en líneas generales, se trata de un concepto que pone de manifiesto la interrelación entre los procesos de apropiación y dominio de una determinada sociedad sobre el espacio (HAESBAERT, 2006). El territorio debe ser concebido desde una visión holística y sistemática de la relación entre sociedad y naturaleza, reflejo de la capacidad humana para modificar los espacios. Es un producto del tiempo, tanto de las acciones del pasado como de las tendencias que se vislumbran en el futuro (GROSS, 1998).

El territorio es una dimensión tan compleja que Saquet (2022) afirma que es posible encontrar teóricos que proponen la “territoriología”, que sería la ciencia de los territorios. Este movimiento es un intento de comprender de manera más profunda el origen y la solución de problemas, así como los deseos y aspiraciones de la población que utiliza cada porción del territorio.

Desde una perspectiva decolonial de la “territoriología”, se busca superar un abordaje eurocéntrico y generalmente academicista, universalista, urbanocéntrico y globalista. Con esto, “[...] Tal vez, con nosotros, en América Latina, esté naciendo una “territoriología” en/de la praxis, emanada y cualificada a partir de nuestros saberes y sabores, colores y cosmologías, ecosistemas y territorios, produciéndose conocimientos más útiles para y con nuestros pueblos” (SAQUET, 2022, p.2).



Según Paulino (2011), el territorio nos permite comprender las espacialidades que serán objeto de intervención en la planificación y gestión como una dimensión multiescalar y multifuncional, establecida a través del control que tiene poco que ver con la mera delimitación político-administrativa. Esto no significa desdén hacia el Estado, sino considerar que el ordenamiento “[...] refleja el gradiente de fuerzas sociales que determina los términos de la distribución de la tierra y la riqueza social. Se observa que la regulación del uso del suelo es una cuestión más política que técnica” (PAULINO, 2011, p.166). Esta posición es respaldada por pensadores como Michel Foucault, quien afirma que:

La cuestión del poder se empobrece cuando se plantea únicamente en términos de legislación, Constitución o simplemente en términos de Estado o aparato estatal. El poder es más complicado, mucho más denso y difuso que un conjunto de leyes o un aparato estatal. No se puede entender el desarrollo de las fuerzas productivas propias del capitalismo, ni imaginar su desarrollo tecnológico sin la existencia, al mismo tiempo, de los aparatos de poder (FOUCAULT, 2000, p.221 - traducción propia).

Según Haesbaert (2006), la territorialización es un proceso que implica, sobre todo, ejercer control sobre los movimientos de personas, objetos o información. Es dominando y apropiándose del espacio que se puede convertir en territorios y, consecuentemente, “ordenarlos”. “Por lo tanto, la desterritorialización y la desorganización serían también expresiones correlativas. [...] Para ser más precisos, todos nuestros actos interfieren, de manera más o menos marcada, en procesos permanentes de des-re-territorialización” (HAESBAERT, 2006, p.120- traducción propia).

En este sentido, pensar en la planificación a la luz del concepto de “ordenamiento territorial” resulta relevante al comprender las complejas y asimétricas relaciones socioespaciales que, a lo largo del tiempo, metaforizan el espacio en territorio. En el espacio urbano, marcado por la fragmentación y un desarrollo desigual, cada fragmento del suelo es objeto de intereses de diferentes grupos sociales, y estos intereses generan conflictos y, en otros casos, cooperación en aras de establecer un nuevo orden. “Administrar el desorden, y la exclusión o precarización de las condiciones socioespaciales de la población que lo constituye, se convierte en el gran dilema a enfrentar” (HAESBAERT, 2006, p.121). Creemos que la planificación participativa es una alternativa para dicho dilema.

Haesbaert (2006) propone pasos para un ordenamiento territorial más sólido y coherente con la realidad social, y sus propuestas se pueden observar en el cuadro 1. Se nota que el autor otorga una gran importancia a la necesidad de pensar en formas de aumentar el nivel de democratización y representatividad mediante la descentralización del poder, así como la valoración de las identidades territoriales y enfoques multiescales. Estos (y otros) elementos encuentran un fuerte respaldo en la planificación participativa.



**Cuadro 1:** Recomendaciones para el ordenamiento territorial

<b>a)</b> Reducir las desigualdades socioespaciales y el correspondiente grado de exclusión socioeconómica de la población, incluyendo no solo la mejora de las condiciones materiales en un sentido estricto, sino también la accesibilidad a las conexiones que fomentan la formación de redes o articulaciones extralocales, la única forma de llevar a cabo y consolidar cambios sustanciales.
<b>b)</b> Aumentar el nivel de democratización y representatividad de los espacios políticos a través tanto de la descentralización espacial del poder como de la toma de decisiones con una participación efectiva, ya sea de la población en su conjunto o de grupos de “expertos” locales.
<b>c)</b> Fomentar el compromiso público con las iniciativas a ser ejecutadas a través no solo del rescate y fortalecimiento de identidades territoriales homogéneas y “tradicionales”, sino también que abarquen, de manera efectiva, la combinación específica de múltiples identidades culturales “locales”.
<b>d)</b> Trabajar siempre en un des-re-ordenamiento que integre múltiples escalas, lo que implica no caer ni en el localismo parroquialista ni en el globalismo generalista, en el regionalismo reactivo o en el nacionalismo exacerbado. En el caso brasileño, al menos se plantean cuatro escalas básicas: la municipal, la de la mesorregión, la de los estados federados y la de la macroregión.

**Fuente:** HAESBAERT (2006, p.121-122 – traducción propia). **Organización:** Los autores (2023).

Es importante recordar que el término “planificación” refleja el deseo de satisfacer determinada(s) necesidad(es) humana(s), tanto económica como socialmente, a través de una intervención concreta en el presente para allanar un futuro más favorable (GUTIÉRREZ; ALIZO; MORALES; ROMERO, 2016). Sin embargo, la sociedad no es homogénea, sino que está permeada por diferencias, desigualdades y contradicciones creadas por las estructuras de clase, raza y género, que repercuten en un desarrollo desigual del territorio.

Es mediante la planificación que podemos, por ejemplo, frenar los intereses meramente económicos comúnmente observados entre los agentes inmobiliarios y otros actores que conciben la tierra como una mercancía intercambiable, concentrable y utilizable como reserva de valor con claros fines especulativos, gravando a aquellos que ven la tierra como una dimensión con valor de uso, ya sea para vivir o producir. A través de la planificación y la gestión participativa, podemos verificar si las leyes como la Constitución Federal y el Estatuto de la Ciudad, que prevén que el interés colectivo prevalezca sobre el privado, están siendo cumplidas y repercutiendo, por ejemplo, en el cumplimiento de la función social de la tierra.

Esta tarea no es sencilla, dado que la sociedad está atravesada por múltiples relaciones de poder, que “[...] caracterizan y constituyen el cuerpo social, y que estas relaciones de poder no pueden disociarse, establecerse o funcionar sin una producción, una acumulación, una circulación y un funcionamiento del discurso” (FOUCAULT, 2000, p.179 – traducción propia).



Si bien la ordenación territorial a través de la planificación y la gestión participativa no es fácil, por otro lado, es posible, es una utopía alcanzable, ya que Foucault (2000) nos advierte que el poder debe concebirse como algo que no se localiza ni se fija en manos de actores específicos que lo poseen como un bien, sino que el poder circula, se ejerce en red, y los individuos pueden tanto ejercer poder como verse influenciados por él, es decir, “[...] a partir del momento en que hay una relación de poder, hay una posibilidad de resistencia. Jamás somos prisioneros del poder: siempre podemos modificar su dominación en condiciones determinadas y según una estrategia precisa” (FOUCAULT, 2000, p.241 – traducción propia).

La planificación participativa se lleva a cabo con la participación activa de actores sociales comprometidos en el proceso de elaboración y monitoreo de políticas, con autonomía y posturas críticas, lo cual implica una pedagogía urbana basada en el conocimiento de la complejidad de los problemas urbanos como la exclusión socioespacial (ANTONELLO; VEIGA, 2018). Además, el enfoque participativo se inserta en una corriente que involucra la consulta y la negociación constante y directa con los habitantes, quienes también son usuarios de los productos de los proyectos de desarrollo y rehabilitación espacial.

En el próximo apartado presentaremos las diferentes perspectivas teórico-metodológicas y operativas de pensadores latinoamericanos para reflexionar sobre la planificación y gestión del territorio de manera participativa, buscando un ordenamiento más democrático.

## **ENFOQUES TEÓRICOS DE PENSADORES LATINOAMERICANOS: OPORTUNIDADES PARA REFLEXIONAR SOBRE LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEMOCRÁTICA DEL TERRITORIO**

### **Planificación y gestión urbana autonomista de Marcelo Lopes de Souza**

La defensa de una planificación y gestión urbanas autonomistas se acerca tanto a Fals Borba como a Matus, ya que la propuesta de Souza (2006a; 2006b) se centra en la participación social y el conocimiento popular, al afirmar que “[...] la experiencia práctica cotidiana y el ‘saber local’ de los ciudadanos deben tener libre expresión y ser incorporados al análisis y al diseño de la intervención planificadora” (SOUZA, 2006b, p.69 – traducción propia). Además, hay una convergencia con los autores mencionados anteriormente en cuanto a la refutación del conocimiento técnico, que subyuga el conocimiento de los ciudadanos que experimentan el espacio. Según el autor, es necesario “[...] desmitificar la planificación y la gestión, sacarlas de su pedestal y cuestionar los privilegios exagerados y el autoritarismo que rodean al discurso competente en este campo” (SOUZA, 2006b, p.118 – traducción propia).



Dado que el papel del técnico es actuar como mediador entre los saberes (popular y técnico), es necesario contribuir y aclarar a la sociedad cuestiones técnicas que involucran el conocimiento científico y las prerrogativas legales en la intervención en el territorio, y así lograr una planificación orientada hacia una ciudad inclusiva. Esto implica practicar una “pedagogía urbana” a través de la participación y el diálogo entre los saberes, con el objetivo de estimular la participación de la sociedad y sumar conocimientos. La “pedagogía urbana” corresponde a la necesidad de crear una dinámica colectiva en la ciudad, basada en el intento de eliminar la imposición técnica relacionada con el poder gubernamental y construir un conocimiento común de la ciudad para lograr un proyecto colectivo (ANTONELLO, 2017, p.137).

En este sentido, Souza (2006b, p.176) plantea la siguiente pregunta al introducir su concepción de planificación y gestión urbanas: “¿quién planea (o gestiona), qué y cómo?”. El autor se opone a la respuesta comúnmente aceptada de que sería el Estado y afirma que quien planea debería ser la sociedad a través de la participación auténtica, es decir, avanzar hacia la autogestión y dejar atrás la pseudo-participación<sup>1</sup>. En cuanto a la segunda parte de la pregunta: “¿qué se planea?”, la respuesta del autor es que, según el supuesto autonomista y otras aproximaciones de planificación crítica, el planificador debe tener en cuenta que planificar y gestionar una ciudad implica no solo centrarse en aspectos físico-territoriales (infraestructura técnica, mobiliario urbano, etc.), sino también en planificar y gestionar las relaciones sociales.

Sin embargo, para lograr las premisas de una planificación autonomista, se requiere una sociedad autónoma que pueda tomar decisiones sin la tutela del Estado y/o del saber competente. Para este proyecto de sociedad, Souza (2006a, 2006b) se inspira en el pensamiento del filósofo Cornelius Castoriadis, particularmente en sus ideas político-filosóficas sobre la defensa de una refundación de la democracia en la lucha por la concreción de un proyecto de autonomía societal. Para dicho proyecto, Castoriadis considera que la autonomía tiene dos sentidos conectados: a) Autonomía colectiva, que se inscribe en la concepción de un autogobierno de una colectividad capaz de establecer un conjunto de condiciones materiales (como, por ejemplo, acceso a información, etc.) para brindar igualdad de oportunidades de participación en los procesos de toma de decisiones sobre la colectividad; b) Autonomía individual, que se relaciona con cuestiones individuales y psicológicas, además de los aspectos políticos y materiales, para crear las condiciones que permitan el surgimiento de individuos lúcidos y en contraposición a las tutelas políticas. En resumen, una sociedad autónoma es la expresión de una sociedad “[...] en la cual se ha abolido la separación institucionalizada entre gobernantes y gobernados, brindando la oportunidad de

1 Souza (2006b, p.207) trabaja con una escala de evaluación de participación que va desde la no participación hasta la participación auténtica.

surgimiento de una esfera pública con vitalidad y animada por ciudadanos conscientes, responsables y participativos” (SOUZA, 2006b, p.175- traducción propia).

Basándose en estos principios, la planificación autonomista se diferencia de otros enfoques de planificación. Para demostrar la oposición entre las diferentes concepciones de planificación desarrolladas a lo largo del tiempo y el espacio, Souza (2006b) elabora una metodología de análisis para investigarlas, lo cual se logra mediante la creación de una tipología que abarca los enfoques. Para el autor, es una clasificación *a posteriori*, ya que los criterios de identificación se definen después de un análisis de la realidad, con un total de ocho criterios, a saber: 1) Idea-fuerza central; 2) Filosofía estética; 3) Alcance; 4) Grado de interdisciplinariedad; 5) Permeabilidad frente a la realidad; 6) Grado de apertura hacia la participación popular; 7) Actitud frente al mercado; 8) Referente político-filosófico. Para esta reflexión, se selecciona el enfoque denominado Planificación Físico-Territorial y la propuesta del autor, la Planificación y Gestión Urbanas Autonomista (Cuadro 2), con el fin de presentar, en función de los criterios elaborados por Souza, la contraposición entre ambas.

Es evidente al observar las características centrales de los enfoques que la concepción de planificación y gestión urbanas se enfoca en el espacio social y se aleja de la visión tradicional de planificación. En este sentido, se puede apreciar la misma preocupación de Matus (2006) al oponerse a la visión positivista de la planificación que sustenta el enfoque Físico-Territorial (Cuadro 2). Esta concepción plantea que la planificación urbana debe pensar y producir la ciudad ideal, entendiendo que la ciudad ideal es aquella proyectada en el espacio físico, basada en la racionalización del uso del suelo y en el trazado urbanístico de la trama urbana, sin preocuparse por lo social. Es una planificación de base modernista y tecnocrática, es decir, realizada por técnicos que asumen la arrogancia del saber competente, considerando la participación popular como innecesaria, destacando las ideas de Le Corbusier sobre la ciudad funcionalista, máximo representante del urbanismo modernista.

**Cuadro 2:** Contraposición entre enfoques de planificación urbana

<b>Criterios</b>	<b>Planificación físico-territorial</b>	<b>Planificación y gestión urbanas autonomistas</b>
<b>Idea fuerza.</b>	Modernización de la ciudad	Autonomía individual y colectiva
<b>Filiación estética</b>	El modernismo	Principios de autonomía
<b>Alcance</b>	Solo organización espacial	No estrictamente físico-territorial
<b>Nivel de interdisciplinariedad</b>	De pequeña a mediana.	Muy grande
<b>Permeabilidad frente a la realidad</b>	Apriorística a semi-apriorística	Radicalmente reestructuradora
<b>Nivel de apertura a la participación</b>	Pseudo-participación	Participación en los procesos decisivos
<b>Actitud frente al mercado</b>	Crítica moderada	Altamente crítico
<b>Referencial político-filosófico</b>	Estado fuerte e intervencionista	Sociedad autónoma

**Fuente:** SOUZA (2006b). **Organizado por:** Los autores (2023).

Se puede afirmar que la esencia de la propuesta de una planificación y gestión urbanas autonomistas se encuentra en la transformación tanto de la actuación del investigador/planificador como de la sociedad en la búsqueda de la concreción de una utopía: el derecho a la ciudad, que se sustenta en la concepción de desarrollo socioespacial defendida por Souza (2006b), siguiendo los principios de Castoriadis. Según el autor, el desarrollo urbano se estructura en parámetros subordinadores y subordinados. El parámetro subordinador está vinculado a la autonomía individual y colectiva, y los parámetros subordinados (a él) se centran en la justicia social y la calidad de vida. Por lo tanto, el objetivo central de la planificación y gestión urbanas es el desarrollo urbano, que según el autor se deriva de los dos objetivos relacionados con los parámetros subordinados: la mejora de la calidad de vida y el aumento de la justicia social, pero subordinados a la autonomía.

Para la implementación de su propuesta de planificación y gestión urbanas, Souza (2006b) considera la necesidad de repensar la organización espacial utilizada en la formulación de políticas públicas, en el caso del desarrollo urbano, como una estrategia para fomentar la descentralización territorial y sectorial del poder, destacando que su legitimidad debe estar relacionada con la colectividad, en la lucha por alcanzar una sociedad autónoma, es decir, una sociedad autogestionada. Esta sociedad debe estar en el horizonte de los investigadores/planificadores, quienes deben utilizar mecanismos para promover y facilitar la participación popular, como la descentralización territorial, el uso de recursos de las tecnologías de comunicación e información, así como la pedagogía urbana. Sin embargo, el horizonte

no debe ser una ilusión, sino una luz que brilla desde la utopía y que se camine junto con la población en la defensa de la transformación de las ciudades de excluyentes a inclusivas.

### **PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL (PES) DE CARLOS MATUS**

Independientemente de la escala adoptada, el ordenamiento del territorio está permeado por una confluencia de acciones que tienden al antagonismo generado por los intereses divergentes de cada clase y que también se manifiesta dentro de ellas. El ordenamiento territorial refleja relaciones de poder que le confieren materialidad al territorio (PAULINO, 2011). Por lo tanto, como se mencionó anteriormente, sabemos que la planificación puede seguir diferentes caminos. Carlos Matus destaca cuatro enfoques: (1) determinista, (2) estocástico, (3) incertidumbre cuantitativa y (4) incertidumbre dura.

El enfoque de la incertidumbre dura es el más complejo, ya que trata de casos reales y representa aspectos de la vida. Es en este enfoque que se enmarca el método del Planeamiento Estratégico Situacional (PES), donde el pasado es algo terminado y el futuro está abierto a muchas posibilidades, algunas de las cuales ni siquiera podemos imaginar (MATUS, 2006). Por ejemplo, hace un año, ¿quién podría haber imaginado que el mundo enfrentaría esta pandemia? Cada uno de estos enfoques requerirá una respuesta por parte del planificador. En el caso del enfoque de incertidumbre dura (y el plan PES), se tiene conciencia de que el plan es una apuesta que puede no concretarse, por lo tanto, se debe estar atento a la realidad y adaptar la estrategia según las eventualidades.

El Planeamiento Estratégico Situacional se presenta como una alternativa y oposición a un modelo tradicional y normativo que antecede y preside la acción, donde se parte de una situación inicial constituida por un problema identificado en el diagnóstico y que se busca cambiar (GUTIÉRREZ; ALIZO; MORALES; ROMERO, 2016).

En la propuesta de Carlos Matus, la planificación se concibe como una apuesta estratégica para pensar y crear el futuro. La planificación debe estar presente en todos los contextos sociales, incluso en los lugares con mayores limitaciones económicas. Sin embargo, los resultados satisfactorios solo se logran cuando se asume una postura democrática y descentralizada, es decir, en contraposición a una planificación tradicional y determinista, y se sigue un método coherente que proporcione las herramientas necesarias para evaluar las ventajas y desventajas de cada acción presente en el plan (MATUS, 2006).

Además de oponerse a una planificación determinista/tecnocrática, también criticaba las ideas neoliberales que creen que la planificación es innecesaria cuando el mercado funciona bien. El autor nos recuerda que, además de ser equivocado restringir la planificación a la esfera económica, el mercado es



limitado en la resolución de problemas a mediano y largo plazo, descuidando cuestiones como los impactos ambientales y otros problemas que enfrenta la población, como el hambre (MATUS, 2006).

Asimismo, Matus creía que el neoliberalismo era una “moda pasajera” con muchas limitaciones cuando se pensaba desde América Latina. Matus era crítico con la izquierda que a menudo menosprecia las ciencias, las técnicas y el gobierno. Creía que la resistencia de personas de diferentes espectros político-ideológicos hacia la planificación podría estar relacionada con el hecho de que solo conocen la planificación tradicional determinista, que tiene un enfoque autoritario, tecnocrático y una fuerte influencia determinista y positivista, en la cual el conocimiento competente está representado por la figura del economista, lo que hace que las estrategias ignoren la esfera política y la participación popular de los actores sociales involucrados en este proceso (MATUS, 2006).

En cuanto a estos métodos tradicionales, vale la pena recordar que fueron ampliamente difundidos en América Latina a partir de la década de 1950 por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y otros organismos multilaterales, y desde entonces se han aplicado en diversas situaciones, incluso cuando no eran apropiados. Como se mencionó anteriormente, estos métodos a menudo presentaban un contenido tecnocrático y determinista, basado en las siguientes premisas:

- a) El futuro se proyecta a partir de un diagnóstico del pasado: el plan asume implícitamente que la trayectoria pasada se repetirá en el futuro con pocos cambios.
- b) El objeto del plan es estático: se supone que quienes elaboran el plan tienen todos los poderes para actuar sobre el objeto del plan, el cual se considera pasivo.
- c) Existe una separación entre el equipo de planificación y el de ejecución, y en el momento de la acción, el plan tiende a ser olvidado o abandonado porque no ofrece orientaciones seguras o se vuelve obsoleto al inicio de la acción, lo que lleva a inevitables improvisaciones por parte del líder. (IIDA, 1993, p. 114 – traducción propia).

Carlos Matus entendía que las acciones gubernamentales basadas en una praxis vertical, en la cual el planificador busca alejarse y observar la realidad desde afuera, generan una relación fría entre el sujeto observador y lo observado, determinista en su esencia al concebir a la sociedad como un objeto sin actores (GONÇALVES, 2005). En una entrevista, Matus refuerza esta limitación de la planificación tradicional al decir: “Las recetas precisas son letales en un mundo nebuloso, impreciso e incierto, porque se basan en una amputación de la realidad” (MATUS, 2006, p.28).

En contraposición a este enfoque, Matus propone el PES, un método que privilegia la praxis horizontal al estar basado en el juego social<sup>2</sup>, con el potencial de proporcionar respuestas inmediatas a las

2 Entendiendo el juego social como la arena donde se lleva a cabo la práctica política y se ejerce el gobierno, se constata que se presenta como un medio conflictivo, competitivo y/o cooperativo. La perspectiva propuesta pretende enfatizar la relación entre los sujetos y los problemas de la interacción social; la legitimación de las

adversidades. El juego social muestra la posibilidad de pensar la realidad no como un orden predeterminado, sino como una dimensión llena de conflictos, donde la planificación debe considerar tanto a los actores sociales hegemónicos como a las estrategias contrahegemónicas de permanencia y resistencia, marcadas por una praxis territorial donde se manifiestan relaciones de conflicto, solidaridad, alianzas, entre otros.

La idea de juego ayuda a operacionalizar el análisis de la dimensión política del espacio, que a menudo lo produce a través de relaciones poderosas pero invisibles. Las relaciones sociales de poder, los intereses, las resistencias, los acuerdos, los conflictos, entre otros, refuerzan las palabras de Lefebvre (2008) donde el espacio no es neutral, sino político, histórico e ideológico.

En el método PES, la realidad se acompaña activamente para que al localizar posibles cambios, la planificación se reelabore de inmediato, reforzando su carácter flexible. En el modelo tradicional se define un único camino, su carácter determinista concibe solo el estado inicial y el objetivo deseado; en cambio, en el modelo estratégico, el resultado puede diferir de lo que se planeó inicialmente, ya que está influenciado por posibles “accidente” en el camino, las incertidumbres (IIDA, 1993).

Existen incertidumbres con mayores y menores probabilidades de ocurrir. Cuando ocurren aquellas con baja probabilidad y causan grandes impactos, las denominamos “sorpresas”. En el cuadro 3 se observan otras diferencias entre la planificación tradicional y el PES. Mientras que la planificación tradicional es normativa, prescriptiva y genérica, el PES es complejo y se elabora a partir de la constitución de una cadena de movimientos que responde a las circunstancias situacionales.

**Cuadro 3:** Diferencias entre el plan tradicional y el estratégico situacional.

<b>Factor</b>	<b>Plan tradicional</b>	<b>PES</b>
<b>Objeto del plan</b>	Pasivo	Activo y complejo
<b>Explicación de la realidad</b>	Basado en diagnósticos	Apreciación situacional
<b>Concepción del plan</b>	Normativo – prescriptivo	Jugadas sucesivas
<b>Análisis estratégico.</b>	Consultas a especialistas	Análisis de viabilidad
<b>Factores</b>	Genérico	Específico
<b>Operación</b>	Acción separada del plan	Mediación entre el plan y la acción

**Fuente:** IIDA (1993, p.115 – traducción propia ).

incertidumbres, la subjetividad y la creatividad; la explicación de la realidad a partir de la observación de los diversos actores participantes del juego; la sustitución del concepto de diagnóstico por el concepto de análisis situacional, la identificación de problemas sociales, que son siempre “casi estructurados”, es decir, relativos a un jugador, pudiendo al mismo tiempo representar una amenaza para algunos actores y, por otro lado, una oportunidad para otros (Gonçalves, 2005:101-102).



Según Matus, el contraste entre el enfoque tradicional y el PES se puede sintetizar en cuatro aspectos: (1) la forma en que explica la realidad; (2) la forma en que se concibe el plan; (3) cómo se viabiliza el plan; (4) la actuación cotidiana (MATUS, 2006). Mientras la planificación tradicional es unidimensional (solo se enfoca en los recursos económicos), el PES es multidimensional (involucra lo político, lo económico, lo cognitivo, etc.) y, además, no es determinista, ya que permite trabajar con la incertidumbre.

El PES puede dividirse en cuatro momentos interrelacionados, es decir, al finalizar un momento se avanza al siguiente, pero en cualquier momento se pueden retomar los anteriores. El concepto de “momento” sirve para demostrar que el PES no se efectúa a través de metas como en los procedimientos tradicionales, el “momento” se entiende como “[...] la instancia, ocasión, circunstancia o coyuntura, que recorre todo un proceso sin partida y llegada específica” (GUTIÉRREZ; ALIZO; MORALES; ROMERO, 2016, p.612).

El primero es el Momento Explicativo, que comienza con la enumeración de los problemas, utilizando el Diagrama de Flujo Situacional para explicarlos de manera sistemática y seleccionando los nodos críticos. Esta parte nunca termina, ya que requiere actualizaciones constantes debido a los cambios que pueden ocurrir (MATUS, 2006).

Así, en relación con la realidad, la planificación tradicional parte de un diagnóstico para el desarrollo de un plan de acción. Los pasos en esta planificación son objetivos, basados en la ciencia positivista, rigurosos y buscan cambiar la realidad. Sin embargo, en la práctica, estos planes no siempre tienen éxito, ya que deben lidiar con diferentes actores que forman parte del juego social, pero que fueron ignorados en el proceso de diagnóstico. Mientras que la planificación tradicional reconoce a un actor (el gobierno) y descuida a los demás, tratando el espacio como si estuviera vacío, el PES reconoce el juego social y las diferentes visiones del mundo, que reflejan tanto sus subjetividades como las asimetrías de poder entre los actores. Por lo tanto, “No se puede ser objetivo si se ignoran las subjetividades. No se puede ser riguroso si se ignora algo que la realidad hace evidente” (MATUS, 2006, p.34).

Dentro del PES, conocer y analizar a los actores es importante para prever las posibles jugadas. Para ello, se requieren dos pasos: (1) conocer la posición que cada actor asume en el juego, como su motivación/interés; (2) comprender cómo reacciona cada actor en una situación determinada. Es el concepto de “situacional” el que obliga a especificar los actores y sus posiciones en el juego social, así como la interpretación que cada uno tiene de la realidad, ya que su postura frente al plan parte de la posición que ocupan. En palabras de Matus:



[...] **concepto de situación** y de **explicación situacional**. La apreciación situacional de cada jugador es el motivo y el motor de su acción. El concepto de diagnóstico, sin embargo, se aferra a una explicación única supuestamente objetiva y, a menudo, sin autor reconocible porque, en lugar de diferenciar las explicaciones de los diversos jugadores, las combina o las confunde en una sola explicación genérica que no representa a nadie en particular, salvo a veces a una técnica de planificación que no participa en la mesa del juego social ni tiene acceso a sus consejos (MATUS, 1991, p.33, énfasis del autor – traducción propia).

El hecho de proponer una explicación situacional no significa que el diagnóstico sea innecesario, un diagnóstico técnico tiene su valor, pero la planificación no termina con la construcción del plan, ya que las dinámicas que se manifiestan simultáneamente en un tiempo y espacio determinados, así como los diferentes actores con sus intereses, interferirán en el proyecto. “Un buen diagnóstico es una investigación sobre la realidad que aporta una teoría explicativa y evidencias de que ella es consistente con lo que observamos” (MATUS, 2006, p.38).

El segundo momento es el Momento Normativo, en el cual se busca la explicación de los fundamentos para el diseño de propuestas de acciones y operaciones necesarias para superar los problemas identificados. Es el momento en el que realmente se realiza la apuesta, ya que se busca una especie de “cálculo aproximado” de los resultados futuros de las decisiones tomadas en el presente. Es el momento en el que se construyen escenarios optimistas y pesimistas, y las acciones correspondientes a cada uno (MATUS, 2006).

El mapeo de problemas es un aspecto muy importante, ya que el método se centra en su solución a través de formulaciones que buscan comprender la raíz de estos problemas y abordarlos de manera efectiva. Cada problema se considera como una oportunidad para aprender a enfrentarlo y, si surgen situaciones similares en el futuro, actuar de manera más eficaz (MATUS, 2006).

La identificación de problemas implica cuatro procesos: (1) explicitar cómo surge y se desarrolla el problema; (2) planificar formas de abordar sus causas; (3) analizar la viabilidad política del plan propuesto; (4) abordar efectivamente el problema. Los problemas difieren, por lo tanto, es imperativo comprender su naturaleza, lo cual se logra mediante la construcción de un Vector de Descripción del Problema (VDP), que está vinculado al actor que denuncia el problema, ya que lo que es un problema para uno puede haber sido causado por otro, o no ser una cuestión de importancia para otros. A través de la construcción de este vector, incluso es posible monitorear el problema y ver si las intervenciones están teniendo efecto (MATUS, 2006). En el cuadro 4 se puede observar cómo cada actor analiza un problema en el VDP.

#### Cuadro 4: Representación VDP

Veamos un ejemplo: “Deficiente abastecimiento de agua potable en el barrio Los Naranjos”. En este caso el VDP del problema podría ser:

d1 = La población recibe agua 5 días a la semana durante 8 horas

d2 = no hay abastecimiento de agua durante dos días a la semana

d3 = d1 ↓ d2 ↓

El último descriptor, d3, señala las tendencias a empeorar de los descriptores d1 y d2

La población de Los Naranjos y su alcalde pierden este juego ante el gobierno central con el marcador:

VDP = (d1 d2 d3).

**Fuente:** MATUS (2006, p. 41).

En cuanto a la definición del problema, lida (1993) considera que todo problema social es simultáneamente situacional, según el autor:

Todo problema social es de naturaleza situacional, es decir, depende de quién lo considere como un problema. Lo que es un problema para uno puede ser una oportunidad para otro. Por ejemplo, el narcotráfico es un gran problema para la policía, pero un negocio lucrativo para los traficantes. Para estos últimos, el problema es precisamente la policía. Por lo tanto, en el PES, el actor que declara el problema debe estar bien definido (IIDA, 1993, p. 118 – Traducción propia).

Cuando se aborda la solución de problemas, Matus pide que el planificador esté atento al “intercambio de problemas”, considerando que cada acción tendrá impactos negativos y positivos. Por lo tanto, es importante resolver estos problemas sin causar grandes impactos, ya que la solución que crea un entorno favorable para un actor puede crear muchos problemas para otros. Este es el desafío de la gobernabilidad, el progreso es conflictivo (MATUS, 2006).

A partir de aquí, comienza el tercer momento, el Momento Estratégico, en el cual se analiza la viabilidad política del plan, considerando a los actores que pueden ser oponentes y/o aliados, según sus intereses y su visión de la realidad. Es importante comprender el concepto de estrategia, que tiene cuatro posibilidades de entendimiento: (1) lo necesario para alcanzar un objetivo; (2) estrategia relacionada con el juego deportivo, en relación con las estrategias para ganar; (3) relacionada con la teoría económica, vinculada al cálculo de movimientos y su enumeración; (4) se relaciona con el juego social, que abarca la teoría política, de guerra, entre otros. Para el PES, es necesario entenderla de dos formas: lo que es importante hacer para alcanzar el objetivo y cómo obtener colaboración, vencer la resistencia, en fin, más relacionado con el juego social (MATUS, 2006).

Se puede decir que un actor tiene gobernabilidad cuando controla los recursos necesarios para llevar a cabo las jugadas, de lo contrario, solo le quedará demandar a aquel que posea la gobernabilidad y, en caso de que este último sea de oposición, solo le quedará denunciarlo. En este sentido, es importante



destacar, como señala Gonçalves (2005), que el PES aparece como una herramienta valiosa tanto para el dirigente político del gobierno como para el de la oposición (MATUS, 2006).

Otro concepto importante del método PES son las operaciones, necesarias para la solución de problemas. La operación es sinónimo de acción para cambiar la realidad, son como jugadas y la realidad solo cambia cuando tienen éxito. Estas operaciones se dividen en OK y OP. Las OP están directamente relacionadas con el problema, mientras que las OK son las que permiten la efectividad de las primeras. Por ejemplo, si estamos enfermos y necesitamos tomar un medicamento muy amargo, el encapsulado del medicamento por parte del farmacéutico para evitar el sabor amargo se considera una operación OK (MATUS, 2006).

La operación OP puede tener diferentes significados para los actores. Por ejemplo, la Reforma Agraria puede considerarse una operación OP, ya que para el campesino que necesita tierra tiene mucho valor y, en consecuencia, recibirá su apoyo, pero para el latifundista también habrá interés, pero con la intención de rechazarla. Por lo tanto, la viabilidad de estas operaciones no está relacionada solo con la motivación de los actores, sino también con su apoyo, rechazo, indiferencia, etc.

Por último, está el cuarto momento, el Momento Táctico-Operativo, en el cual básicamente se lleva a cabo la acción, con adaptaciones constantes a las circunstancias y cambios en las operaciones, mapeo de actores, problemas, etc.

Como se observa, las necesidades de la población cambian según las situaciones cotidianas, las formas de sociabilidad y los juegos de relaciones de poder, por lo que es necesario reformular los proyectos de planificación y gestión de la ordenación del territorio. La propuesta del planeamiento estratégico situacional de Matus tiene una relación intrínseca con la metodología IAP de Fals Borda, al incluir a los actores sociales y los diferentes saberes en el proceso de pensar y ejecutar la intervención en el territorio con el objetivo de lograr transformaciones positivas para la sociedad.

## **EL MÉTODO TERRITORII DE HORACIO BOZZANO**

El método presentado es Territorii, nos lleva a Argentina y ha sido aplicado por un grupo multidisciplinario de investigadores que trabajan principalmente en el municipio de La Plata. Bozzano (2009) afirma que la categoría de territorio asume centralidad en este método debido a que su producción en el espacio es el resultado de un proceso histórico y social, lo que lo convierte en una dimensión polisémica, compleja y de amplio alcance.



La perspectiva de Territorii es presentada por Horacio Bozzano (2020), quien considera que se trata básicamente de una alternativa para la planificación y gestión del territorio desde una postura flexible e integrada, con el objetivo de transformar el espacio de manera inteligente y justa, involucrando a diferentes actores sociales (comunitarios, políticos, económicos, técnicos-científicos, entre otros).

Bozzano (2009) deja claro que Territorii no es una metodología, sino un método, ya que es un enfoque complejo y amplio con múltiples aspectos que guían al investigador en el proceso de construcción del conocimiento. Combina la racionalidad al definir pasos, organizar el proceso y mantener la coherencia interna, con la creatividad al valorar las habilidades para resolver problemas. Por lo tanto, el enfoque de Territorii es un método que implica investigación científica social y está vinculado a la intervención para la producción de un nuevo conocimiento, basado en la interacción entre la teoría y lo empírico, y se fundamenta en la Teoría Social Crítica.

Bozzano (2009) afirma que el método Territorii es eminentemente geográfico, pero puede (y debe) aplicarse en otros contextos, especialmente interdisciplinarios, como proyectos relacionados con cuestiones ambientales, sociales, culturales, políticas, turísticas, educativas y sanitarias, entre otras. Siendo geográfico y al privilegiar la categoría de territorio, en algunos casos es necesario correlacionarlo con otros métodos y herramientas propias de otras áreas del conocimiento. Así, se fomenta el pluralismo de técnicas metodológicas.

El método Territorii se compone de un cuerpo teórico y metodológico que proporciona a los investigadores herramientas para realizar diagnósticos socioterritoriales de manera eficiente. Por esta razón, se ha convertido en uno de los métodos científicos más utilizados en los estudios de la Red Científica Latinoamericana Territorios Posibles (FERRARI; BOZZANO, 2016).

La lectura de los supuestos de esta metodología permite reconocer la influencia de autores como Henri Lefebvre y su método regresivo-progresivo. Sin embargo, se han incluido más variables que se manifiestan en el territorio con el fin de comprender la complejidad inherente a la realidad latinoamericana. Esto queda claro cuando Bozzano (2020) define los dos pasos para aplicar el método territorii:

1. El (re)conocimiento de las nueve dimensiones territoriales: (A) territorios reales, (B) vividos, (C) pasados, (D) legales, (E) pensados, (F) posibles, (G) corregidos, (H) inteligentes y (I) justos. Cabe señalar que se pueden incluir nuevas dimensiones, por lo tanto, el método está en constante reformulación, ya que en textos como el publicado por la profesora Ferrari y Bozzano (2016), las llamadas "territorios justos" aún no habían sido contempladas.



2. El desarrollo de un espacio de formación participativa junto a la comunidad, empresas y otras instituciones para poder concebir, formular y concretar proyectos (BOZZANO, 2020). La participación de la población es importante para comprender y participar en este proceso empoderador, para poder transformar sus territorios (que en su mayoría son ambientes frágiles y vulnerables) en lugares más dignos, a través de microtransformaciones y actos de cooperación entre ciudadanos, organizaciones, instituciones, personal técnico-científico, entre otros (FERRARI; BOZZANO, 2016).

En cuanto a cada una de las dimensiones territoriales abordadas:

**A. Los territorios reales** son aquellos que pasan por un proceso de diagnóstico, donde se describen las realidades reconocidas a simple vista, considerando aspectos que pueden ser cuantificados, cualificados y/o descritos, como el uso del suelo, el relieve, la población, la infraestructura, la hidrografía, entre otros. En los territorios reales se buscan respuestas a preguntas como “¿qué componentes analíticos integran el territorio?” y “¿qué variables relacionadas con el territorio, los lugares, la ciudad, la región, entre otros, nos permiten comprender el área espacial seleccionada para el análisis?” (BOZZANO, 2009; 2020).

**B. Los territorios pasados** se refieren a la dimensión histórica del territorio que ha experimentado cambios derivados de fenómenos sociales y humanos a lo largo del tiempo, involucrando tanto procesos positivos como negativos. El mapeo de estos eventos y sus repercusiones es importante para planificar inteligentemente el territorio deseado en el futuro (BOZZANO, 2020).

**C. Los territorios vividos** evocan la dimensión perceptiva de la población participante, involucrando aspectos sensoriales, intuitivos, emocionales, simbólicos, artísticos, entre otros. Los residentes del territorio expresan sus necesidades, problemas, intereses y expectativas basados en sus experiencias con ese espacio. Cuanto mayor sea la población y más diversificada, mayores serán las experiencias mapeadas (BOZZANO, 2020).

**D. Los territorios legales** se relacionan con cuestiones vinculadas a las leyes vigentes que regulan el uso y la ocupación del suelo en el municipio, estado o país. En esta dimensión se puede abordar, por ejemplo, el impacto de las políticas públicas (BOZZANO, 2020).

**E. Los territorios pensados** requieren una cuidadosa selección de la concepción teórica y los conceptos operativos con los que se está trabajando, ya que en esta dimensión del método se adentra en una instancia explicativa e interpretativa para comprender las lógicas vigentes de esta área espacial seleccionada, con el fin de lograr una síntesis de este territorio (BOZZANO, 2020).

**F. En cuanto a los territorios posibles**, se trata de una instancia proposicional que se refiere a los territorios deseados en el futuro, correspondiendo a la elaboración de la intervención territorial a través de la planificación, luego del análisis de las otras dimensiones (real, vivido, pasado, legal), se llega a los elementos que nos permiten planificar el territorio futuro de acuerdo con las necesidades y recursos disponibles (Bozzano, 2020). Las propuestas no deben basarse en una lógica tecnocrática, es necesario que las comunidades, los políticos, los actores económicos locales, los científicos y otros actores sociales que integran este territorio tengan voz en la toma de decisiones, ya que las transformaciones repercutirán en la vida de todos (BOZZANO, 2020).

**G. Los territorios corregidos** nos desafían en la instancia inteligente, ya que en todas las dimensiones se encuentran conflictos, contradicciones, solidaridades, cooperaciones, entre otros, de manera simultánea. Esto hace que la construcción de estos territorios sea difícil, pero no imposible. Para ello, es necesario ampliar la mirada, no limitándose al ámbito económico, político y de los medios de comunicación, sino abarcando también las prácticas de las comunidades más vulnerables y comúnmente ignoradas (BOZZANO, 2020). Desde la perspectiva de la planificación tecnocrática, estos territorios se proyectan en el despacho, sin embargo:

En Territorii en cambio, los territorios proyectados son aquellos concertados en programas o grupos de trabajo y de acción y en agendas científicas participativas u otras agendas de transformación en un mundo sobrio, multicultural y biodiverso, donde subyace una transición socio-ecológica particular a cada continente o cada macro-región. Llegar a concertar un territorio es un “trabajo de hormigas” y también, una tarea ciclópea (BOZZANO, 2020, p.468).

**H. Los territorios inteligentes** implican una transformación, pero no a cualquier costo. Esta transformación debe reducir el desperdicio, la corrupción y descentralizar el poder. Además, implica un cambio en la postura de los actores involucrados, con una mirada más allá del consumismo, el materialismo y el individualismo (BOZZANO, 2020).

**I. Los territorios justos** son aquellos en los que se observan acciones, iniciativas, emprendimientos, programas, entre otros, con el propósito de generar transformaciones, aunque sea a una escala micro, en las dimensiones subjetivas, sociales y ambientales (BOZZANO, 2020).

La aplicación del método puede realizarse a través de diferentes técnicas de investigación, una de las cuales es el contacto directo con la comunidad. Mediante el desarrollo de talleres, en los que las personas son invitadas a participar de forma voluntaria, se comienza con la identificación de cuestiones relacionadas con identidades, necesidades y sueños, es decir, el territorio deseado en el futuro y que puede lograrse a través de la planificación (FERRARI; BOZZANO, 2016).



Después de un proceso continuo de conversaciones con la comunidad, la planificación se materializa, sin embargo, su plan recibe el nombre de “territorios posibles”, donde no solo se documenta lo que se desea, sino también la posibilidad de que estos proyectos se hagan realidad (FERRARI; BOZZANO, 2016).

El texto de Ferrari y Bozzano (2016) nos permite comprender que la intervención a través del método Territorii busca la transformación no solo en el ámbito concreto, aquel que puede ser cuantificado, sino también en otros ámbitos como la valoración de las identidades de las comunidades, las transformaciones subjetivas, la valoración del conocimiento popular de estas comunidades, las transformaciones sociales que se manifiestan en actitudes de solidaridad y cooperación, entre otros. Es la preocupación por estas dimensiones lo que otorga a este método una característica integradora del territorio.

### **LA INVESTIGACIÓN-ACCIÓN-PARTICIPATIVA (IAP) DE FALS BORDA**

Como se observó anteriormente, proponemos pensar críticamente la validez de las reflexiones de teóricos latinoamericanos para el proceso de planificación y gestión democrática del territorio que, según Saquet (2022), exige considerar la dimensión relacional y procesual de los ritmos, flujos, complejidades y heterogeneidades de diferentes escalas que impactan su funcionamiento, entre otros. Entre los intelectuales que nos ayudan a enfrentar este desafío se encuentra Orlando Fals Borda y su Investigación-Acción-Participativa, que según Saquet (2022), desde una perspectiva teórico-práctica horizontal y dialógica, se presta al servicio de resolver los problemas de nuestra gente. Para el autor, este es uno de los enfoques teórico-metodológicos necesarios para la construcción de una ciencia territorial y popular, más allá de los límites del eurocentrismo.

La Investigación-Acción-Participativa (IAP) de Fals Borda (1981) aplicada al planeamiento implica entender lo que el autor pensaba sobre la ciencia y el lugar que ocupa el saber popular. Para él, la ciencia es un producto del intelecto humano que busca dar respuestas a las necesidades concretas de la colectividad. El hacer científico implica reglas, métodos y técnicas que obedecen a las convenciones establecidas por una comunidad minoritaria de personas consideradas poseedoras del saber competente. Este enfoque contribuye a la manutención del *status quo* político y económico, que directa e indirectamente ayuda a mantener el sistema capitalista dominante (FALS BORDA, 1981, 2015).



Este modo de hacer ciencia no se limita solo a ella, sino que también ha influido en las denominadas ciencias aplicadas y campos específicos como el planeamiento territorial, que bajo la égida del mismo positivismo que actúa sobre la producción académica, desconsidera el conocimiento que no es especializado y no proviene de un profesional considerado poseedor del saber competente.

La ciencia tal como se presenta constituye un aparato para los intereses de la burguesía y en las sociedades occidentales busca reprimir y limitar otras construcciones intelectuales que responden a los intereses de la clase dominante. Al analizar la historia de la ciencia, se observa que esta se encuentra ligada a los intereses de las clases dominantes de ciertos períodos históricos. En este proceso, el saber popular acaba siendo reprimido por la ciencia, que lo clasifica como irracional por no seguir sus métodos. No obstante, el saber popular integra lo que se llama “ciencia emergente” o “ciencia subversiva”, que parte del sentido común y es transmitido de generación en generación. Este conocimiento se encuentra presente entre la población que está en la base de la sociedad y es a través de él que estas personas crean, trabajan e interpretan el mundo que viven. Corresponde a la ciencia reconocer este saber vinculado al espacio vivido, en las palabras de Fals Borda:

Quizá de estos empeños resulte no sólo una ciencia social más respetable, firme y propia nuestra, con una más clara definición de la crisis latinoamericana, sino también una política eficaz de cambio que lleve a una sociedad superior a la existente. Tal es la responsabilidad de los hombres de ciencia, y tal el *engagement* que adquirimos ante el mundo y ante la historia (FALS BORDA, 2015, p.252).

El saber popular no está subyugado por el dominante, ya que posee su propia racionalidad y estructura de causalidad que es, muchas veces, víctima de investigadores sin ética que se apropian de estos conocimientos, los reformulan y los presentan como si fueran nuevas descubrimientos, sin darles los créditos debidos. Todo esto lleva a reconocer que la ciencia, a pesar de evocar la neutralidad, posee una dimensión ideológica y política muy bien delimitada (FALS BORDA, 1981).

Debido a lo expuesto, el autor considera importante debatir sobre las ciencias emergentes a partir del mapeo y valoración de las demandas de las minorías que trabajan, producen y son explotadas por el sistema vigente. Para él, es fundamental acercarse a las bases para buscar formas de fortalecerlas, valorando sus conocimientos, es decir, manteniendo su identidad.

La relevancia de la metodología para la planificación participativa radica en la valorización del conocimiento popular y en las estrategias para recuperarlo e involucrar la población en los más diferentes debates. El contacto directo con los sujetos que ocupan el territorio, que será objeto de planificación, es importante para mapear y comprender sus demandas, así como asegurar que tengan voz y voto en los espacios consultivos y deliberativos.



La metodología de Fals Borda asume una característica dialéctica y continua, en la cual aquel que posee conocimiento académico y especializado se coloca en pie de igualdad con la población de los más diversos contextos sociales. El diálogo no es jerarquizado, sino horizontal, y se consideran los saberes tradicionales. Por lo tanto, en los espacios de debate, todos asumen el estatus de sujetos.

Según el autor, para llevar a cabo esta metodología de la Investigación-Acción Participativa (IAP), es necesario tener en cuenta los siguientes pasos:

**A. Diferencial de comunicación:** es necesario respetar el nivel de desarrollo político y educativo de la comunidad con la que se está trabajando. Actitudes simples como la confección de materiales informativos con lenguaje informal hacen una gran diferencia. Además, es importante partir de la realidad de esta población y buscar valorar sus experiencias. Por lo tanto, es interesante incluso utilizar materiales audiovisuales producidos por las personas de la propia comunidad para que se reconozcan y se sientan representados, generando una mayor participación (FALS BORDA, 1981).

En este punto, es pertinente recordar que para entender el método es necesario considerar experiencias como el movimiento de educación popular que se popularizó en América Latina, especialmente en la década de 60 con Paulo Freire. Allí se subvierte la educación bancaria basada en la reproducción de la ideología de los grupos dominantes, y la propuesta pasa a ser una educación construida junto, a partir y en beneficio del pueblo (UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL, 2015)<sup>3</sup>.

Después de este período, alrededor de los años 1970, Fals Borda presentó junto con la educación popular la posibilidad de otra categoría de investigación. Esta vez, en contra de una sociología positivista, se rompe, por ejemplo, la relación sujeto-objeto para la relación sujeto-sujeto, donde el investigador deja de analizar los problemas desde afuera y asume una posición activa y comprometida (UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL, 2015).

**B. Simplicidad de la comunicación:** como se ha visto anteriormente, es necesario adaptar el lenguaje al público al que se desea transmitir un mensaje. El autor recomienda que en todos los pasos del proceso, el lenguaje sea simple y accesible para que todos lo comprendan (FALS BORDA, 1981).

Un ejemplo de la pertinencia de los pasos A (diferencial de comunicación) y B (simplicidad de la comunicación) puede encontrarse en las prácticas de educación popular freirianas. Según afirma Mota Neto (2018), las reflexiones de Paulo Freire y Fals Borda se encuentran en diversos momentos, ya que ambos forman parte de un movimiento de educación popular latinoamericana crítica que defiende el

3 En un vídeo en el canal oficial de la Universidad Pedagógica Nacional de Colombia, se pueden encontrar fragmentos de diferentes entrevistas realizadas a lo largo de la vida por Orlando Fals Borda, así como los testimonios de investigadores que aplican el método IAP.

compromiso político con las clases populares y otros grupos oprimidos en favor de un proyecto colectivo de sociedad que los incluya y respete los saberes populares y ancestrales que estas personas traen consigo para resistir frente a las lógicas opresoras y construir una sociedad libre, justa y solidaria.

En este proyecto de sociedad donde se valora el conocimiento de las clases subalternas se encuentra el exitoso método de alfabetización creado por Freire en la década de 1960, que alfabetizó a 300 cortadores de caña en solo 45 días. En él, el pedagogo rescata los conocimientos aportados por los estudiantes/trabajadores y busca adecuar los contenidos al cotidiano de esa población, articulándose con el contexto sociopolítico.

En el método freiriano, el primer paso consiste en identificar el universo vocabulario del grupo para seleccionar las palabras generadoras que se utilizarán en el proceso de alfabetización. En lugar de utilizar las tradicionales cartillas que enfatizan la repetición y memorización de palabras, Freire trasladó el proceso al contexto de la realidad del público objetivo, generando así compromiso, identificación y una práctica de aprendizaje alternativa. En este enfoque, las palabras recurrentes en la vida diaria de los estudiantes se utilizan de manera más frecuente en las clases, lo que permite un constante repaso del contenido.

Este método es un ejemplo de la preocupación por el público con el que estamos comunicando, siendo importante en muchos casos simplificar y adaptar el lenguaje y partir de la realidad en la que las personas están insertas. Según Mota Neto (2018, p. 8 - énfasis nuestro), “Orlando Fals Borda llamó **hipótesis de contexto** a la necesidad de adecuar los marcos de referencia científicos a los contextos geográficos culturales e históricos concretos”. Así:

Existen diversas convergencias entre las dos concepciones de investigación. En primer lugar, ambas están vinculadas a una intencionalidad transformadora. No son simplemente un recurso para “descubrir” la realidad, sino una estrategia de lectura crítica del mundo y de concienciación de los grupos oprimidos para el cambio social. En segundo lugar, tanto la Investigación-Acción Participativa (IAP) como la investigación del universo temático (o investigación de los temas generadores) superan la dicotomía sujeto-objeto, típica de las investigaciones tradicionales. En tercer lugar, en consecuencia, la investigación adquiere un carácter dialógico y participativo, siendo las clases populares protagonistas de la investigación/educación/cambio social (MOTA NETO, 2018, p. 8).

Este fue un ejemplo de educación, pero el pensamiento de Fals Borda y otros intelectuales como Paulo Freire (quienes defienden la aproximación con las clases populares y la valoración de su conocimiento para empoderarlas, convirtiéndolos en sujetos activos, autónomos, críticos con voluntad, capacidad y compromiso para transformar sus realidades), también puede ser extendido a otros campos, incluyendo la planificación y gestión del espacio. Este enfoque analítico implica un compromiso con la



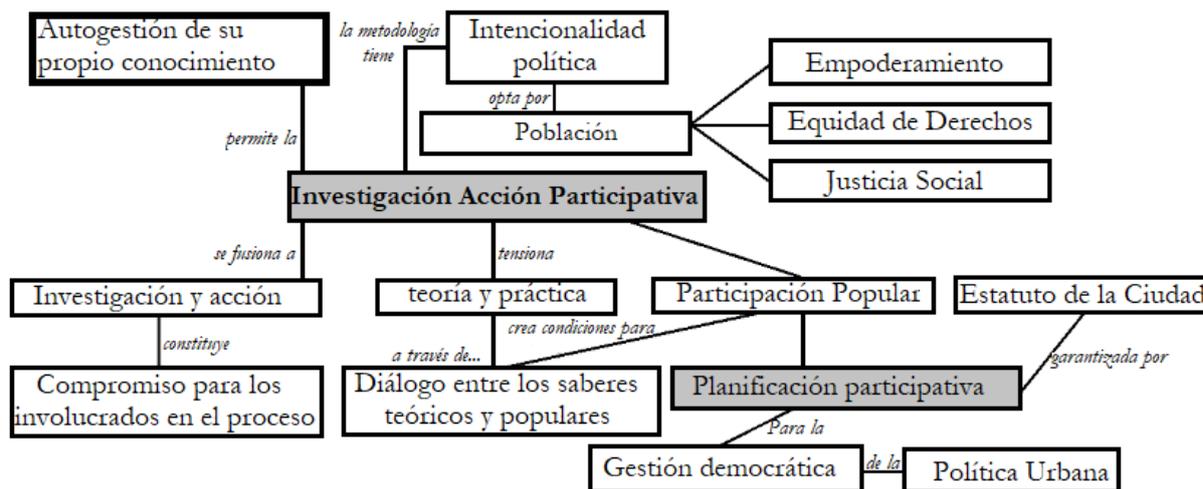
reflexión crítica y la acción colectiva, y promueve la construcción de relaciones horizontales y la participación activa de los actores involucrados en los procesos de transformación social.

**C. Autogestión y control** y **D. Vulgarización de la técnica:** estos dos procesos están interrelacionados y buscan asegurar el empoderamiento de la comunidad a través de la promoción de la autogestión y la autoinvestigación, que se logra mediante el uso de técnicas simples que permiten la independencia y autonomía para intervenir en la realidad y luchar contra la pobreza, la desigualdad social y defender sus intereses en el contexto del planeamiento urbano (FALS BORDA, 1981).

La idea de que el pueblo puede producir su propio conocimiento es uno de los pilares de esta propuesta, que según Fals Borda no es simplemente una colección de técnicas, sino una filosofía de vida del sentipensante, un concepto que el autor utiliza para referirse a aquellos que pueden utilizar tanto el corazón como la mente sin renunciar a ninguna de las dos; así como aquellos que pueden tener empatía por los demás, no solo simpatía, respetando y admirando las diferencias. El investigador sentipensante no se sitúa por encima del pueblo, sino a su lado (UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL, 2015).

En el esquema de la figura 1 se pueden observar los principales supuestos de la metodología IAP vinculados con la participación popular en la planificación y gestión urbana.

**Figura 1:** Articulación entre la metodología IAP y la planificación participativa.



**Fuente:** ORTIZ; BORJAS (2008); FALS BORDA (1981); ANTONELLO (2013). **Organización:** Los autores (2023).

La metodología IAP y la planificación participativa se enfocan en fomentar y valorar la participación popular, considerada por Antonello (2013) como un requisito previo para la planificación y gestión democrática de la política urbana. A través de espacios como las audiencias públicas, los ciudadanos pueden expresar sus opiniones, presentar propuestas y señalar soluciones y alternativas. Sin embargo,

para lograr el éxito en esta dinámica, es necesario crear condiciones para que se efectúe la participación popular. Es imprescindible un trabajo previo de formación participativa para que la población se empodere, tenga conciencia del poder que tiene en sus manos y domine las técnicas de autogestión para organizarse y actuar en la esfera política en defensa de sus intereses. En este análisis, esto se aplica a la participación directa en la elaboración y aplicación de políticas públicas de desarrollo urbano. Es importante destacar que esta formación participativa no es solo una técnica, sino una filosofía de vida, que busca desarrollar la capacidad de los ciudadanos para usar tanto la cabeza como el corazón y tener empatía por los demás, respetando y admirando las diferencias.

### **PAULO FREIRE: UTOPIÁS ALCANZABLES A TRAVÉS DE LA EDUCACIÓN POPULAR EMANCIPADORA**

La implementación de la planificación y la gestión participativa en la ordenación del territorio solo es posible con la participación popular y la representatividad de diferentes grupos o segmentos sociales. Según Gadotti (2014), la participación popular corresponde a una forma más independiente y autónoma de organización y acción política de las clases populares, como trabajadores, movimientos sociales, sindicatos, entre otros. Según el autor, la participación popular es una forma de lucha y negociación con el gobierno que ayuda a definir la calidad de la democracia.

Para Gadotti (2014), pensar en la participación popular es un desafío no solo en relación al diálogo entre los diferentes intereses y actores sociales, garantizando la autonomía e independencia de la organización popular, superando movimientos perjudiciales de cooptación, subordinación y disolución de la lucha popular, sino también en las formas más eficientes de crear las condiciones de participación. El autor citado entiende que la participación también implica cualificación, no cualquier tipo, sino una educación popular. Es en este contexto que surge la necesidad de rescatar a Paulo Freire.

Según Gadotti (2014), la educación popular es una propuesta político-pedagógica transformadora que ha pasado del campo de la resistencia social a la disputa de un proyecto de sociedad en el ámbito de la política pública. Su articulación con la participación popular en el Estado se manifiesta en la búsqueda de ambas por la construcción de más poder popular. “El Estado, al igual que la Sociedad, no es algo monolítico. Está en constante proceso de transformación. Por eso, Paulo Freire defendía la tesis de que la Educación Popular puede y debe inspirar las políticas públicas” (GADOTTI, 2014, p.8 – traducción propia).

Por lo tanto, esta tarea no es fácil, ya que, como reflexiona Oliveira (1992) en uno de sus textos, la educación está en crisis y esta condición se hace cada vez más evidente, especialmente en la distancia entre lo que se aprende en la escuela y la realidad en la que los estudiantes están insertos. Según él, es



necesario que la escuela se comprometa con la transformación social, que vaya en contra del orden establecido, pero después de todo... ¿qué orden es este? El autor explica que el proceso de construcción del conocimiento ocurre en consonancia con un proceso de socialización que, en una sociedad de clases, utiliza la educación para inculcar valores que refuercen la dominación burguesa. “Es urgente que nos levantemos rápidamente contra este estado de cosas. Es crucial que comencemos a ejercitar la pedagogía de la indignación, como bien ha recordado el maestro Paulo Freire, para llegar a una pedagogía de la praxis” (OLIVEIRA, 1992, p.34).

Paulo Freire fue un importante pensador brasileño de la educación, y hoy en día sus reflexiones reverberan y trascienden las fronteras del conocimiento, influyendo en pensadores de otras áreas y también geográficas, ya que su obra ha sido llevada y está presente en todos los rincones del mundo. Entre las muchas obras escritas por el autor, en este trabajo privilegiamos “Pedagogía de la Autonomía”, ya que en ella encontramos elementos importantes con potencialidad para ser aplicados y operacionalizar las iniciativas de planificación y gestión del territorio.

En esta obra, el autor defiende que el proceso de enseñanza-aprendizaje no se limite al espacio escolar, sino que se articule con el espacio vivido de los estudiantes, utilizando sus experiencias y prácticas como punto de partida y relacionando su realidad con el contenido. Para el autor, la ciudad es un espacio excelente para estimular la curiosidad y la criticidad del alumno, quien, cuando es guiado adecuadamente, cuestionará los procesos sociopolíticos e históricos que ordenan su territorio. En este punto, conviene recordar las palabras del pedagogo cuando dice:

¿Por qué no aprovechar la experiencia que tienen los alumnos de vivir en áreas descuidadas por el poder público para discutir, por ejemplo, la contaminación de arroyos y arroyuelos y los bajos niveles de bienestar de las poblaciones, los basurales y los riesgos que representan para la salud de las personas? ¿Por qué no hay basurales en el corazón de los barrios ricos e incluso en los centros urbanos puramente remediados? Esta pregunta es considerada demagógica en sí misma y revela la mala voluntad de quien la plantea. Es una pregunta subversiva, dicen ciertos defensores de la democracia. ¿Por qué no discutir con los alumnos la realidad concreta que se debe asociar a la disciplina cuyo contenido se enseña, la realidad agresiva en la que la violencia es constante y la convivencia de las personas está más relacionada con la muerte que con la vida? ¿Por qué no establecer una “intimidación” necesaria entre los conocimientos fundamentales del currículo de los alumnos y la experiencia social que ellos tienen como individuos? ¿Por qué no discutir las implicancias políticas e ideológicas de tal descuido de los dominantes hacia las áreas pobres de la ciudad? ¿La ética de clase que se oculta en este descuido? Porque, dirá un educador reaccionariamente pragmático, la escuela no tiene nada que ver con eso. La escuela no es un partido. Tiene que enseñar los contenidos, transferirlos a los alumnos. Una vez aprendidos, ellos operarán por sí mismos (FREIRE, 1996, p.33 – Traducción propia).



Enfoques educativos como este, cuando están presentes en el espacio escolar desde temprana edad, contribuyen a que los alumnos internalicen y fortalezcan un sentimiento de pertenencia y responsabilidad hacia el espacio urbano público, de uso colectivo. La escuela puede ayudar a construir la noción de que cada ciudadano es parte de una totalidad, de un colectivo, donde, por un lado, las acciones del poder público y los actores hegemónicos no son neutras, sino permeadas de intencionalidades a menudo contrarias al bien común. Por otro lado, existe la posibilidad de resistencia a través de la participación política individual y colectiva en espacios de toma de decisiones, como audiencias públicas, consejos municipales, entre otros.

La potencialidad y las recomendaciones de la obra de Paulo Freire en el ordenamiento territorial han sido exploradas por autores como Antonello y Veiga (2018), quienes utilizaron los principios de la autonomía para promover una clase sobre planificación urbana y regional con estudiantes de grado de Geografía, sacándolos de una posición pasiva (comúnmente observada en clases expositivas) y convirtiéndolos en sujetos autónomos y activos que reflexionaran sobre los contenidos teóricos a partir de sus experiencias en las dinámicas urbanas. Las clases, guiadas por el ejercicio de la emancipación, se centraron en el tema *“Mobilidade Urbana e transportes públicos em grandes cidades brasileiras”*, poniendo a los universitarios como sujetos activos en la búsqueda de comprensión y respuestas al problema planteado. Según las autoras: “[...] se buscó reemplazar las prácticas tradicionales basadas en clases expositivas y la pasividad de los estudiantes por un enfoque pedagógico que combinara la concepción de la planificación urbana basada en el diálogo y el presupuesto de la educación orientada a la participación activa del sujeto” (ANTONELLO; VEIGA, 2018, p.79 – traducción propia).

Según Freire (1984, p.29), “la lectura del universo debe preceder a la lectura de la palabra y la lectura de ésta implica la continuidad de la lectura de aquél”, por lo tanto, el acto de leer no debe entenderse como un acto que se agota en la mera decodificación de la palabra, sino que implica comprender el mundo que está unido de manera dinámica a ella; por lo tanto, se puede decir que la comprensión del texto solo se logra mediante la percepción de las relaciones entre el texto y el contexto. Para el autor, tan importante como dominar teorías, conceptos y contenidos científicos, es importante ejercitar la capacidad de aplicarlos a la realidad.

[...] intelectual memorizador, que lee durante horas, domesticándose al texto, temeroso de arriesgarse, habla de sus lecturas casi como si las estuviera recitando de memoria, no percibe, cuando realmente existe, ninguna relación entre lo que leyó y lo que está ocurriendo en su país, en su ciudad, en su barrio. Repite lo leído con precisión pero raramente ensaya algo personal. Habla bonito de dialéctica pero piensa mecanicistamente. Piensa equivocadamente. Es como si los libros a los que dedica tanto tiempo de lectura no tuvieran nada que ver con la realidad de su mundo. La realidad con



la que tienen que ver es la realidad idealizada de una escuela que se está convirtiendo cada vez más en un dato ahí, desconectada de lo concreto (FREIRE, 1996, p. 29 – traductor propia).

Para Freire (1996), el profesor y los alumnos son parte de una totalidad, sus acciones están interrelacionadas, el profesor aprende mientras enseña y los alumnos enseñan mientras aprenden, sin embargo, la efectividad de esta lógica implica superar la educación bancaria, basada en la mera memorización de contenidos sin la debida preocupación por qué tipo de aprendizaje se está ofreciendo. En esta concepción, se puede entender que “[...] la escuela necesita dejar de ser un lugar abstracto para insertarse definitivamente en la vida de la ciudad y ganar, con ello, nueva vida. Se transforma en un nuevo territorio de construcción de la ciudadanía” (SOARES; BATISTA; BRAGA, 2016, p.138).

La educación es un proyecto impregnado del reconocimiento de que esta es una actividad atravesada por una constante postura política, ya que la producción de conocimiento no es neutral y en una sociedad capitalista, marcada por innumerables contradicciones e desigualdades, la educación es uno de los campos orientados hacia el mantenimiento del *status quo* o la transformación social.

En varios momentos, Freire (1996) señala la importancia de la criticidad y el estímulo a la curiosidad, pero para ello es necesario que el docente esté abierto a escuchar, respetar al “otro”, evitando posturas prejuiciosas y valorando la diversidad humana. Por lo tanto, para el autor, un profesor autoritario perjudica el aprendizaje, conduciendo al fracaso escolar o incluso a la deserción.

Freire (1996) defiende que el profesor debe estar siempre mejorando sus conocimientos, ya que somos seres inacabados, reforzando la tesis de que el conocimiento se construye y es relacional. Partiendo de esta premisa, a lo largo del aprendizaje, el ser humano puede cometer errores, que no deben leerse como algo malo, sino como parte del proceso. El autor llama la atención sobre la forma equivocada en que algunos docentes de geografía valoran la memorización en detrimento de la curiosidad por los procesos y fenómenos que generan el espacio, dice que el “[...] educador que, enseñando geografía, 'castra' la curiosidad del educando en nombre de la eficacia de la memorización mecánica de la enseñanza de los contenidos, coarta la libertad del educando, su capacidad de aventurarse. No forma, domestica” (FREIRE, 1996, p.63). Al llevar el debate a la problemática de la planificación y gestión del ordenamiento del territorio, esta posición contribuye a germinar una actitud pasiva y conformista en los estudiantes frente a su realidad, donde la escuela se presenta como una herramienta del discurso neoliberal para el entrenamiento técnico indispensable para la adaptación del educando a una realidad que no puede (o no podría) ser cambiada.



Es importante recordar que otro elemento relevante en la obra de Freire (1996) es la defensa de que el docente conozca la comunidad local de donde provienen sus alumnos, para que su realidad sea considerada y articulada a los contenidos. Según Soares, Batista y Braga (2016), la ciudad ofrece numerosas posibilidades educativas, permitiendo establecer un diálogo productivo entre estas espacialidades. No se puede hablar de una “Escuela Ciudadana” sin entenderla como una escuela participativa, apropiada por la población como parte de la apropiación de la ciudad a la que pertenece (SOARES; BATISTA; BRAGA, 2016, p.138).

Freire (1996) asegura que para mejorar la calidad de la educación es fundamental contar con docentes activos, creativos, instigadores y curiosos, con una postura progresista o crítica-reflexiva. Esta condición implica superar la separación entre la teoría y la práctica, para que los conocimientos técnico-científicos tengan una aplicación efectiva. Según Gadotti (2014), Paulo Freire aspiraba a que se hablara de Educación Popular en la escuela pública, ya que no la entendía únicamente como educación no formal, sino que debía ser democratizada y popularizada mediante la incorporación de principios y prácticas emancipatorias de la Educación Popular, como parte de un proyecto de sociedad que se reflejaría en la participación popular en espacios de debate, como los relacionados con la planificación y gestión del territorio.

De esta manera, la participación popular y la gestión democrática forman parte de la tradición de las llamadas “pedagogías participativas”. Estas tienen un impacto positivo en el aprendizaje. Se puede decir que la participación y la autonomía son elementos esenciales del acto pedagógico en sí mismo. La participación es un requisito previo para el aprendizaje mismo. Sin embargo, formar para la participación también implica formar para la ciudadanía, es decir, formar al ciudadano para que participe, con responsabilidad, en el destino de su país (GADOTTI, 2014, p.1).

Como se observó en este apartado, la educación no es un proceso neutral y puede adoptar una postura conformista y vinculada a intereses hegemónicos, o bien ser transformadora cuando se fomenta la capacidad crítica y la autonomía de los estudiantes. Al reflexionar sobre los procesos de planificación y gestión del ordenamiento territorial, es importante que los ciudadanos se perciban desde temprana edad como parte del colectivo que conforma el espacio urbano. Es en la escuela, mediante la vinculación entre los contenidos y la realidad de los alumnos, donde se “siembra” la semilla de la planificación participativa y, en consecuencia, la producción más democrática del espacio.

## CONSIDERACIONES FINALES

Lo que nos interesa discutir es el territorio usado, sinónimo de espacio geográfico que se produce como resultado de las acciones humanas que se manifiestan en el momento en que se produce su propia existencia.. Esta categoría, territorio usado, apunta a la necesidad de un esfuerzo destinado a analizar sistemáticamente la constitución del territorio. Como se trata de una propuesta totalmente empírica, sigue de ahí el enriquecimiento de la teoría (SANTOS; SILVEIRA, 2008, p.20 – traducción propia).

Comenzar las consideraciones finales con esta cita es relevante, ya que al pensar en el territorio debemos recordar que no está vacío, sino que es utilizado por personas ubicadas en diferentes capas sociales, con intereses antagónicos y conflictivos, cuyas relaciones sociales de poder entre ellos transforman el territorio con el tiempo. En este escenario, siendo el espacio objeto de planificación, constituido por diferentes personas, es importante que la mayoría esté socialmente representada en los espacios de decisión, dando a la planificación un carácter democrático.

Fals Borda, Carlos Matus, Marcelo Lopes de Souza. Paulo Freire y Horacio Bozzano nos desafían a pensar el territorio sin perder de vista la valoración del pueblo y, simultáneamente, nos dan munición para ello. Al transportar sus ideas hacia la planificación participativa, entendemos que el llamado “derecho a la ciudad” solo se conquistará de verdad cuando las personas se emancipen y tomen conciencia de su papel en la sociedad. Buscar formas para que esto se efectúe es también responsabilidad de los profesionales involucrados en los procesos de planificación y gestión.

En base a lo discutido, queda clara la preocupación de los autores mencionados por la participación popular, cada uno propone diferentes caminos que no se anulan, sino que se complementan. Conocer las abordajes teórico-metodológicos aplicables en estrategias de planificación y gestión democráticas del territorio, especialmente las construidas a partir de la realidad latinoamericana, es importante para demostrar con respaldo científico que es posible superar abordajes tecnocráticos.

Se observó que el trabajo de base, junto a la población local, escuchando sus demandas y dando voz en los espacios de decisión, es fundamental para una planificación y gestión eficientes, ya que es esta población la que conoce mejor que nadie los problemas que deben superarse. La valoración de la población y del conocimiento que aporta contribuye a que se sientan imbuidos de un sentimiento de pertenencia, se reconozcan como sujetos transformados y actúen cada vez más en la lucha por una mejor calidad de vida en su comunidad, preocupándose, por ejemplo, por la forma en que se utilizan los recursos públicos.



## REFERENCIAS

ALVES, E. A.; ANTONELLO, I. T. A lógica capitalista da produção do espaço urbano em Londrina – Paraná – Brasil. In: Encuentro de Geógrafos de América Latina, 12, Montevideu, **Anais [...]**, Montevideu: EGAL, 2009, pp. 1-15.

ANTONELLO, I. T. Potencialidade do planejamento participativo no Brasil. **Sociedade e Natureza**, Uberlândia, v. 25, n.2, p.239-254, 2013. DOI: 10.1590/S1982-45132013000200003.

VEIGA, L. A.; ANTONELLO, I. T. O potencial criador da autonomia discente: uma experiência pedagógica de aprendizagem baseada em problemas acerca da mobilidade urbana de Curitiba. **Geografia Em Atos**, v.1, n.6, p.77–96, 2018

BOZZANO, H. El Método Territorii y algunos de sus resultados. In: BOZZANO, H.; CANAVARI, T. (Organización). **Transformar diálogos de saberes en diálogos de haceres: Ciencia, comunidad y políticas públicas**. La Plata: Edulp, p.464-493, 2020.

BOZZANO, H. (2009). Territorios: El método territorio. Una mirada territorial a proyectose investigaciones no siempre territoriales. In: 8º International Conference of Territorial Intelligence, 8, 2009, Salerno, **Anales [...]** Salerno: ENTI: 2009.

BOZZANO, H.; DECASTELLI, O. Ambiente, comunidad, empresas y Estado¿Cuándo será el tiempo de una ciencia interdisciplinaria más útil en estacuádruple articulación? Casp en el PIO UNLP-CONICET. In: BOZZANO, H.; CANAVARI, T. (Organización). **Transformar diálogos de saberes en diálogos de haceres: Ciencia, comunidad y políticas públicas**. La Plata: Edulp, p.440-463, 2020.

FALS BORDA, O. (1981). La ciencia y el pueblo. In: GROSSI, F.V; GLANOTTEN, V.; WIT, T. **Investigación participativa y praxis rural**. Lima: Mosca Azul Editores, pp. 19-47, 1981.

FALS BORDA, O. **Una sociología sentipensante para América Latina**. Antología y presentación. México: Siglo XXI Editores; Buenos Aires: CLACSO, 2015.

FERRARI, M. P.; BOZZANO, H. Aplicación del método Territorii en dos asentamientos espontáneos de Puerto Madryn, Argentina. **Papeles de Geografía**, v.62, p.137–149, 2016.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. 15. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2000.

FREIRE, P. **El mundo y la letra: una lectura crítica del entorno**, 1984. Disponible en: Aceso: <<http://acervo.paulofreire.org:8080/xmlui/handle/7891/1134>>. Accedido en: 30 mar. 2023.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia: Saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GADOTTI, M. **Gestão democrática com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional**. Brasília: Ministério da Educação, 2014.



GONÇALVES, R. G. **Modelos emergentes de planejamento:** Elaboração edificação. Um estudo do Planejamento Estratégico Situacional. 2005. Tese (Doctorado en Planeamiento Urbano y Regional) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

GROSS, P. Ordenamiento territorial: el manejo de los espacios rurales. **Eure**, v. 24, n.73, p.116-118, 1998.

GUTIÉRREZ, J. M.; ALIZO, M. A.; MORALES, M.; ROMERO, J. Planificación Estratégica Situacional: Perspectiva de una unidad científica universitaria. **Revista Venezolana de Gerencia**, v.21, n.76, p.607-626, 2016.

HAESBAERT, R. Ordenamento Territorial. **Boletim Goiano de Geografia**, v.26, n.1, p.117-124, 2006.

IIDA, I. Planejamento estratégico situacional. **Produção**, v.3, n.2, p.113-125, 1993.

LEFEBVRE, H. **Elementos de ritmálise e outros ensaios sobre temporalidades.** Rio de Janeiro: Consequência, 2021.

LEFEBVRE, H. **Espaço e política.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

MARICATO, E. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: Maricato, E. **A produção capitalista da casa (e da cidade)**. 2. ed. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982, p. 71 –93.

MATUS, C. O plano como aposta. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v.5, n.4, p.28-42, 1991.

MATUS, C. **Planificar para governar:** El método PES. San Justo: Universidad Nacional La Matanza, 2006.

MOTA NETO, J. C. Paulo Freire e Orlando Fals Borda na genealogia da pedagogia decolonial latino-americana. **Folios**, n.48, p.3-13, 2018.

OLIVEIRA, A. P. S.; ANTONELLO, I. T. La renta urbana como praxis territorial: estrategia de supervivencia popular en el espacio urbano. In: ANTONELLO; I. T.; MOURA, J. D. P.; VENDRAME, P. R. S. **Interfaces socioespaciales y geoambientales.** Londrina: UEL, 2021, p.54-79.

OLIVEIRA, A. P. S.; DAVI, A. N.; ANTONELLO, I. T. Atores que produzem e moldam o espaço urbano: a autoconstrução como expressão do saber popular na ocupação do Córrego Sem Dúvida em Londrina (Paraná, Brasil). **Geographia Opportuno Tempore**, v.6, n.2, p.24–42, 2021.

OLIVEIRA, A. U. A formação universitária do professor de geografia, **Geografia**, v.7, 33-40, 1992. DOI: 10.5433/2447-1747.1992v7n0p33

ORTIZ, M.; BORJAS, B. La Investigación Acción Participativa: aporte de Fals Borda a la educación popular. **Espacio Abierto**, v.17, n.4, p. 615-627, 2008.

PAULINO, E. T. Estudo de Impacto de Vizinhança: alguns apontamentos a partir do caso de Londrina-PR. **Caderno Prudentino de Geografia**, v.33, n.2, p.146-169, 2011.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil:** Território e sociedade no início do século XXI. 10. ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.



SAQUET, M. A. Territoriologia na/da práxis. **Mercator**, Fortaleza, v.21, p.1-12, 2022. Doi: 10.4215/rm2022.e21031.

SAQUET, M. A. **Saber popular, práxis territorial e contra-hegemonia**. Rio de Janeiro: Consequência, 2019.

SOARES, J. R. H. S.; BATISTA, E. L. G.; BRAGA, C. A. O estudo da cidade através da escola: como a educação influencia na construção do urbano. **Revista Rural e Urbano**, v.1, n.1, p.136-142, 2016.

SOUZA, M. L. **A prisão e a ágora**: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006a.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006b.

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL. (2015). **Orlando Fals Borda**: Investigación acción participativa. 21 ago. 2015. Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=op6qVGOGinU>>. Acceso en: 26 nov.2021.

#### Sobre os autores:

##### **Ariel Pereira da Silva Oliveira**

Licenciado, mestre e doutorando em Geografia na Universidad Nacional de la Plata.

Universidad Nacional de la Plata, Buenos Aires, Argentina

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1120837741485243> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8377-2919>

E-mail: [aripso543@gmail.com](mailto:aripso543@gmail.com)

##### **Ideni Terezinha Antonello**

Professora dos Cursos de Graduação e Pós-graduação em Geografia da UEL

Universidade Estadual de Londrina (UEL), Londrina, PR, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4011164128230924> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6147-4731>

E-mail: [antonello@uel.br](mailto:antonello@uel.br)

**Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.**

