

Ética en la obra pública



Ángel Aparicio Mourelo

Doctor ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

Resumen

La función del ingeniero en el territorio resulta problemática. Siguen vigentes todavía hoy planteamientos basados en una rígida separación entre el papel técnico y el papel político. Desde esta perspectiva, la ética profesional basada en planteamientos consecuencialistas o finalistas sigue constituyendo la referencia fundamental. Pero esta postura resulta insatisfactoria para los profesionales que ven en la obra pública un ámbito de trabajo singular marcado por su imbricación en políticas clave para el acceso a recursos y oportunidades, el respeto al medio ambiente o el refuerzo de las relaciones de cooperación y de solidaridad entre las personas y grupos sociales. Estas características son comunes a todas las intervenciones en lo que podría denominarse como planeamiento físico, y ha llevado a la búsqueda de referentes éticos alternativos que se ha producido en dos direcciones principales desde la década de 1990, inspiradas respectivamente por los planteamientos éticos de Foucault y de Habermas.

El debate entre los teóricos del planeamiento físico sobre la ética profesional ofrece una interesante experiencia de convergencia y conciliación progresiva entre ambos pensadores. Inicialmente, los teóricos del pensamiento inspirados en Habermas se centraron en el establecimiento de condiciones colaborativas para la definición de los planes físicos a partir del debate y el consenso entre agentes. Los segundos, en la indagación sobre las relaciones de poder y las situaciones de dominación existentes. Se estableció así una dualidad excluyente entre una dimensión social y otra personal en la ética del planeamiento, en la que la primera se centraría en las cuestiones normativas, mientras la segunda exploraría la relación del profesional con cada contexto concreto. Una dualidad que intenta resolverse en el paradigma del planeamiento colaborativo.

Palabras clave

Ética, obra pública, planificación, gobernanza, participación

Abstract

The role of planning professionals is problematic. Although largely questioned, the traditional paradigm based on a strict separation between the technical and the political realms remains in place for many practitioners: a finalist approach common to many other professions. But this approach is unsatisfactory those professionals that feel how deeply their practices are interacting with key public policies dealing with the access to resources and opportunities, the respect of the environment and the empowerment of individuals and social groups. The search for alternative ethical paradigms has developed since the 1990s in two main directions, inspired respectively by the ethical approaches of Foucault and Habermas.

The ethics debate among physical planning theorists offers an interesting experience of the progressive convergence and reconciliation between these two approaches. The theoretical thinking inspired by Habermas focused on the establishment of collaborative conditions for the definition of physical plans through debate and consensus among agents. The more practical approach inspired by Foucault resulted in a systematic inquiry into the relations of power and the situations of domination. This initial duality has evolved towards the consolidation of the new paradigm of collaborative planning, in which the interest for setting up a transparent dialogical debate is couple with a professional effort to identify the specific contributions that the professional can make in each particular context.

Keywords

Ethics, public works, planning, administration, participation

Introducción

Aunque el título de estas reflexiones se refiere a la obra pública, su alcance es algo más limitado. Se va a abordar únicamente el papel del profesional en el proceso que conduce a

la aprobación de los documentos que dan cobertura política y legal a la intervención de los poderes públicos sobre el territorio. De esos documentos, generalmente denominados “planes”, derivan después la mayoría de los proyectos de obra



Plan de carreteras de 1926 (Circuito nacional de firmas especiales)

pública. De hecho, es la obra pública la que acaba recibiendo la mayor atención dentro de los planes, y la que suele requerir los mayores recursos financieros. Para esta actividad profesional de reflexión sobre el territorio se utiliza tanto el término planeamiento como planificación, según el ámbito al que se refiere: la ordenación del territorio, el urbanismo, el agua y otros recursos naturales, el transporte... En este trabajo se utiliza el término planeamiento¹.

La función de los profesionales en el planeamiento físico resulta difusa: en un extremo, siguen vigentes todavía hoy planteamientos basados en una rígida separación entre el papel técnico y el papel político. El primero sería tributario del ideal técnico-científico de objetividad, de manera que los conocimientos del técnico le permitirían aportar información y conclusiones objetivas, como apoyo fundamental a una toma de decisiones que se realizaría desde el ámbito político. El segundo consideraría que la toma de decisiones abarca la totalidad del proceso, y que no hay una aportación técnica que pueda aislarse de un juego de interacción entre un gran número de agentes, cada uno con intereses y capacidad de influencia muy variada.

La reflexión sobre la ética del profesional ha seguido una evolución considerable en los últimos 50 años. Así, la ética en el planeamiento se separa progresivamente de los planteamientos consecuencialistas o finalistas que siguen siendo habituales en muchas profesiones, y presta una atención creciente a las cuestiones formales, a la contribución del profesional para establecer una dinámica de diálogo intersubjetivo que conduzca a un consenso sobre lo que se debe hacer en el territorio, que es en definitiva, el resultado del planeamiento físico.

El cuestionamiento ético del planeamiento

Las referencias éticas para la actuación profesional en el planeamiento siguen siendo mayoritariamente las vigentes en las denominadas profesiones liberales. Se basa en una estricta delimitación de las responsabilidades del técnico dentro del proceso respecto de los responsables de tomar decisiones. De esta manera, se puede entender la práctica profesional como una actividad dirigida a alcanzar unos bienes constitutivos. Cada profesión se plantea cuál puede ser su aportación a la vida humana en su conjunto. No de una manera puramente abstracta, sino “en las condiciones históricas, materiales y sociales en las que se desarrolla la correspondiente actividad profesional” (Hortal, 2010, p.122).

De aquí se derivan varios principios éticos familiares, que ponen en relación al profesional con su cliente o destinatario, por un lado, y con la sociedad o mejor con las instituciones o responsables políticos que pueden aportar legítimamente una perspectiva social: los principios de beneficencia, de no maleficencia y de autonomía, por un lado, y el principio de justicia, por el otro. Los primeros harían referencia a la necesidad de buscar lo que pueda resultar mejor para el destinatario, de evitar causarle perjuicios y la de respetarle su capacidad de decisión y no imponerle soluciones. El último haría referencia a la necesidad de compatibilizar los intereses del profesional y del cliente con los del resto de la sociedad. Hortal propone como vía de solución el diálogo entre los agentes clave involucrados en la acción profesional: el cliente o destinatario, el profesional y los responsables políticos o institucionales que pueden aportar con legitimidad esa perspectiva social o de justicia.

No es sencillo concebir este diálogo en la práctica: ¿se trata de un diálogo entre las organizaciones profesionales y asociaciones ciudadanas mediado por las instituciones públicas? ¿O bien de unas pautas institucionalizadas para la relación entre cliente y profesional? En cualquier caso, la participación y acceso a este diálogo parece condicionada a la existencia de una relación cliente-profesional, de manera que no sería posible intervenir para quien no contrate previamente los servicios profesionales, o para el profesional que no sea requerido previamente por algún cliente.

De hecho, ese diálogo ha ocupado buena parte del interés de la filosofía desde las décadas de 1960 y 1970, hasta el punto de hablar de un “giro aplicado” (Camps y Cortina, 2007) o de un giro ético (D’Agostini, 2000): una “rehabilitación” de la ética dentro de la filosofía, entre otras razones para responder al conflicto filosofía-técnica mediante “un diálogo en el cual la

filosofía figura como interlocutor de la técnica, con la tarea de señalar los riesgos implícitos en sus desarrollos”.

Camps y Cortina señalan que ese diálogo supone una cierta superación de la separación canónica entre lo bueno y lo justo, entre ética teleológica o aristotélica y ética deontológica o kantiana, precisamente por incidir en las consecuencias de la acción individual profesional sobre la vida pública. Por una parte, al rozarse cuestiones privadas, no sería conveniente una regulación exhaustiva; por otra, al afectar a toda la sociedad, no pueden abandonarse a un *laissez faire* absoluto: la autonomía moral no sería aquí individual, sino una autorregulación colectiva, organizada (ibid., p.461).

Desde una perspectiva similar, Bengoetxea (2010) plantea también una “ética de la virtud” o de búsqueda del bien basada en la experiencia profesional propia. Una ética basada en fines y que precisaría de la ingeniería un conocer previo de las metas a las que debería dirigirse. Bengoetxea encuentra una continuidad esencial desde los primeros textos de principios del XIX hasta mediados del XX, que entienden la ingeniería como búsqueda del bien común. La definición clásica, que debemos al ingeniero británico Thomas Tredgold (1788-1829),

llega a describir la ingeniería como “el arte de dirigir las grandes fuentes de poder que hay en la naturaleza para el bien y la conveniencia del ser humano”.

En algunos momentos, Bengoetxea parece acercarse a una ética profesional deontológica de tipo discursivo: en su interpretación del “consentimiento informado”, en su interés por la ética del cuidado de Carol Gilligan para la búsqueda de soluciones integradoras, de tipo “ganar y ganar” o en su lectura de la responsabilidad profesional como búsqueda del bienestar público. Sin embargo, la preocupación de Bengoetxea no es tanto cómo crear las condiciones en que estas aspiraciones pueden hacerse posible (diríamos que “procedimentalmente”), cuanto la actitud personal del profesional para incorporar estas cuestiones dentro de su actuación.

Desde esta perspectiva, la actividad del ingeniero en el planeamiento toma dos referencias básicas, al igual que muchos otros profesionales: el cliente o destinatario, al que se atiende desde la excelencia técnica y la experiencia en su aplicación, y la sociedad, donde el diálogo entre instituciones, colegios profesionales y eventualmente comités consultivos proporciona las referencias necesarias.



Plan de modernización de la red de carreteras, 1950



Red de carreteras en el actual Plan de Infraestructuras de Transporte y Vivienda, 2013

Cuando el planeamiento dejó de ser una ciencia...

La solidez de esta propuesta para la ética profesional se ha visto debilitada en el caso del planeamiento por la crítica sobre el carácter científico y técnico de la disciplina. De hecho, esta crítica cuenta ya casi con medio siglo de tradición. A lo largo de este tiempo, se han sucedido multitud de reflexiones, como la de Peter Marcuse en 1976 (*Professional ethics and beyond: Values in planning*), la de Martin Wachs en 1989 (*When planners lie with numbers*) o la de Bert Flyvberg en 2013 (*How planners deal with uncomfortable knowledge: The dubious ethics of the American Planning Association*). Douglas (2009) hace una excelente revisión del problema: cuando la técnica pierde su carácter de ciencia objetiva y no puede reivindicarse como algo neutro y libre de valores, la reflexión ética no puede ya circunscribirse a las cuestiones de comportamiento de los profesionales: el conflicto de intereses, la publicidad del profesional, la interacción del profesional con el cliente y el público, con las fuentes de datos o con los funcionarios y las relaciones entre los profesionales que compiten en un mercado de prestación de servicios (Hendler, 1995).

En Estados Unidos, se desarrolla en torno a estas cuestiones toda una línea de reflexión (*planning ethics*) a la que rápidamente se incorporan muchos países europeos. El interés por cuestiones tales como la participación en el proceso, el acceso equitativo a las oportunidades, el respeto al medio ambiente o el refuerzo de las relaciones de cooperación y de solidaridad entre las personas y grupos sociales afectados por el planeamiento resultan los principales temas de debate.

Se produce así un giro ético, que puede calificarse como principalmente –aunque no exclusiva ni unánimemente– normativo o deontológico, en el sentido de que la reflexión no va a centrarse tanto en cuestiones de valores, fines o bienes, sino en la naturaleza y el papel del planeamiento de acuerdo con diferentes perspectivas de la filosofía práctica (Hendler, 1995, XIX). Al reflexionar críticamente sobre el planeamiento como proceso, las cuestiones éticas pasan a ocupar una posición central.

Los profesionales se van a encontrar con una amplia diversidad de propuestas de otros profesionales que exploran, con mayor o menor rigor, las grandes contribuciones de la filosofía práctica de la época, desde las de inspiración conservadora-libertaria, preocupadas por delimitar claramente el ámbito del planeamiento para defender las libertades individuales, hasta el liberalismo ‘rawlsiano’, que sitúa en el centro del planeamiento la cuestión de la equidad, traducida en una atención particular por parte del profesional en las necesidades de los individuos y grupos desfavorecidos dentro del plan. Otros centran su atención en las cuestiones procedimentales. Si en el planteamiento clásico el técnico debe poner sus conocimientos al servicio de su cliente (individual o institucional), en la nueva perspectiva se empieza a proponer que el profesional debe ser un facilitador dentro de un proceso de diálogo orientado al consenso.

Sue Hendler (1995, p.8) considera que detrás de esta polémica subsiste, sin embargo, un cierto consenso sobre las cuestiones normativas o procedimentales del planeamiento, de manera que la participación, la toma de decisiones democrática, el consenso

y la equidad se configuran como principios o valores compartidos por la inmensa mayoría de los autores. Pero este consenso convive con una fuerte polémica durante esos años entre una perspectiva ética de tipo deontológico y otra de tipo contextual. La primera tomará como referencia a Habermas y la segunda a Foucault, y se resolverá en una creciente convergencia desde principios del siglo XXI: por una parte, el profesional se autocomprenderá cada vez más como facilitador de un proceso dialógico al estilo ‘habermasiano’; por otro, para poder desarrollar ese papel de facilitador, el profesional explorará las relaciones de poder, las situaciones de dominación desde una perspectiva de vaga inspiración ‘foucaultiana’. Este proceso se puede encontrar en los trabajos de teóricos del planeamiento como Flyvbjerg, Campbell, Hillier, Richardson, Lawrence o Sager.

El danés Bent Flyvbjerg (1998 y 2001) es posiblemente uno de los primeros en buscar una integración entre la ética del discurso y la ética orientada hacia el análisis de las relaciones de poder y hacia la superación de las situaciones de dominación. Para él, ambos polos comparten el mismo interés por hacer posible un cambio social democrático, en el que debe definirse cuál puede ser la contribución desde el ámbito profesional del planeamiento. En su crítica a Habermas y su interés por Foucault, subraya la para él incongruencia habermasiana entre ideal y realidad, entre intenciones y puesta en práctica. La principal prevención de Flyvbjerg hacia una ética puramente deontológica en el planeamiento consiste en la debilidad de esta para poder intervenir de manera eficaz en la sociedad y transformarla. Flyvbjerg considera esta debilidad de Habermas fruto de una concepción insuficiente del poder, concepción que encuentra sin embargo en Foucault: *“In short, Habermas lacks the kind of concrete understanding of relations of power that is needed for political change”*. (Flyvbjerg, 1998, p.215).

La británica Heather Campbell (1999) evoluciona progresivamente hacia una postura cercana al normativismo, y centrada en la importancia del concepto de justicia. La justicia sería central para la actividad profesional del planeamiento, porque el planeamiento es una actividad esencialmente política. De hecho, la propia esencia política del planeamiento explicaría la fortuna que tuvo durante muchas décadas la ética utilitarista como referencia ética: la búsqueda del “mayor bien para el mayor número” parecía poder plantearse en términos puramente técnicos y neutralizar políticamente –negando el propio conflicto– el debate en la sociedad sobre las decisiones en el planeamiento antes de que este llegara siquiera a plantearse. Campbell no cree que el llamado giro comunicativo² del planeamiento, inspirado en Habermas, se desentienda de cuestiones

como la influencia del poder, sino que por el contrario, esta perspectiva normativa resulta útil para conseguir los objetivos del planeamiento frente al poder: *“The question which should detain the planning theory community is not therefore whether the distorting influence of power, in a positive or negative sense, is out there, it is, but whether the communicative turn succeeds in navigating the ambitious course it set”* (Campbell, 2006, p. 245).

El giro comunicativo, de hecho, no tiene sus principales representantes en investigadores teóricos, sino en profesionales con amplia experiencia práctica en el planeamiento, principalmente en el ámbito urbano y metropolitano. Es el caso de la británica Patsy Healey (2006) y de los estadounidenses John Forester (2009) y Judith Innes (1996, 2004 y 2010), entre otros. Este giro comunicativo se produce desde principios de la década de 1990. Se inspira en la teoría de la acción comunicativa de Habermas, en la concepción de justicia como equidad de Rawls (1971 y 1986) y en una cierta lectura del pragmatismo de Bernstein (1992) que ilustra por ejemplo Innes (2010) en su obra de síntesis *Planning with complexity*. El resultado es una visión del profesional centrada en su papel como facilitador de un diálogo entre los actores institucionales y sociales que están involucrados en el planeamiento: una imagen muy alejada de la del experto técnico tradicional.

Jean Hillier ha desarrollado en su trabajo profesional y académico una práctica del planeamiento que podría calificarse como “situada”: ante un contexto de creciente complejidad e incertidumbre, se propone orientar la práctica hacia la acción, inspirándose en los conceptos más conocidos de Foucault, Deleuze y Guattari para establecer lo que denomina “navegación estratégica” (por ejemplo, en Hillier, 2011); una perspectiva en la que el proceso, más que el objetivo o la finalidad, ocupa el lugar central, aproximándose así a los planteamientos normativos del giro comunicativo.

Tim Richardson (2005) interpreta la crítica al giro comunicativo como un esfuerzo por centrar la reflexión en el papel del poder y en su capacidad para controlar el proceso de planeamiento. Un esfuerzo que pone en primer plano la cuestión de cómo debe ser la postura del profesional, y que no tiene reparos en reconocer la existencia de un “lado oscuro” del planeamiento, en el que este se pone al servicio de las denominadas por Foucault relaciones de dominación.

D. P. Lawrence (2000, p.609) realiza un repaso de la evolución de la teoría del planeamiento, con una particular atención a la



+ desarrollo sostenible

Más que agua

Talento, conocimiento y compromiso.
Aportamos respuestas adecuadas
para una gestión más eficiente.
Compartimos conocimiento
y generamos innovación.
Trabajamos por un futuro basado
en el compromiso y la cooperación.

www.aqualogy.net



AQUALOGY
Where Water Lives

SOLUCIONES INTEGRADAS
DEL AGUA PARA UN
DESARROLLO SOSTENIBLE

evaluación ambiental. La focalización en las cuestiones procedimentales conlleva, para Lawrence, el riesgo de caer en una acción profesional carente de valores. No se trata, sin embargo, de establecer unos valores compartidos por todos los profesionales, sino simplemente de reconocer un espacio para la existencia de esos valores en la experiencia profesional individual. Lawrence considera posible establecer un mínimo terreno común entre los profesionales que a su juicio incluiría la atención a la crítica del poder y a los valores implícitos en el planeamiento.

Las últimas aportaciones a revisar en este recorrido son las del ingeniero y profesor noruego Tore Sager. Sager (2009) plantea la patente contradicción entre los valores propuestos desde el “giro comunicativo” y la orientación de las agencias públicas desde el giro neoliberal hacia lo que denomina la nueva gestión pública. Aunque considera posible compatibilizar las dos orientaciones, destaca las sustanciales diferencias existentes entre el destinatario, entendido como ciudadano en el giro comunicativo y como cliente en la nueva gestión pública. Por otra parte, el profesional de la planificación cambia la perspectiva y énfasis de su trabajo en cada orientación: del acento en la participación e inclusión, al acento en la eficiencia y satisfacción.

De la revisión anterior cabe destacar, la gran capacidad del planeamiento físico para integrar teorías inicialmente dispares e incluso en conflicto. Paradójicamente, el componente fuertemente práctico y contextualizado de esta actividad profesional parece favorecer una clara inclinación a la búsqueda de perspectivas integradoras que enmarquen la acción individual dentro de algunos principios de carácter universal. Y, al mismo tiempo, ese carácter contextualizado parece también propiciar la búsqueda de alguna manera explícita que legitime la incorporación de los valores subjetivos dentro de la práctica profesional individual de una manera transparente y leal con los que intervienen en el proceso. Esa vocación integradora explica la evolución que ha tenido el giro comunicativo, que ha pasado de ser recibido con indiferencia e incluso hostilidad por su presunto carácter abstracto a convertirse en la matriz de integración de las diversas aportaciones teóricas. Y en ese marco, la búsqueda de referentes integradores sobre los valores parece haber encontrado inspiración en el interés ‘foucaultiano’ por el cuidado y mejora ascética de sí mismo como proceso de mejora profesional individual que pondría esa mejora al servicio de un bien público tan perseguido como difícil de definir. Es en esa síntesis donde parece encontrarse en estos momentos la clave de una ética profesional alternativa a la ética contextualista tradicional que, a partir de la bioética, se ha extendido a muchos otros campos profesionales, pero que muestra claramente sus limitaciones en

el ámbito de una actividad profesional consagrada a la definición y puesta en marcha de políticas públicas con fuerte y duradero impacto en el territorio, el medio ambiente y la sociedad, como es el planeamiento físico.

Explorando los fundamentos de una nueva ética profesional

Del recorrido anterior se deduce que los teóricos del planeamiento encuentran en la ética discursiva de Habermas un marco conceptual para la fundamentación de unas normas procedimentales, pero no resulta evidente cómo llegar a partir de esas normas hasta la toma contextualizada de decisiones que se realiza en el planeamiento. La cuestión clave para el profesional del planeamiento desde un punto de vista ético sería la de posibilitar un marco equilibrado en el cual se desarrolla el diálogo intersubjetivo entre los agentes que participan en el planeamiento. La ética profesional adquiere así un carácter claramente formal.

El planeamiento físico vincula las prioridades generales de un estado democrático con las acciones concretas en el territorio, mediante un marco de acuerdos generales a desarrollar después a medio y largo plazo. En este sentido, contiene un marcado carácter formal. No es extraño, por ello, que se busque clarificar el papel del profesional desde la ética discursiva, que Habermas desarrolla a partir de una situación ideal de habla caracterizada por la libertad de participar, la igualdad de oportunidades, la simetría y la ausencia de coacciones. Pero esto no significa ignorar el hecho de que los que intervienen en el diálogo sobre el planeamiento tienen unas condiciones de partida que pueden estar alejadas de las supuestas idealmente por la ética discursiva. En el diálogo del planeamiento se encuentran barreras, tanto en cuanto al acceso a la información como en la identificación de argumentos que ayuden a encontrar algún terreno para el común acuerdo a partir de las posiciones propias.

Habermas ofrece referencias útiles al profesional para poder hacer frente a estas barreras desde una perspectiva procedimental, sin “tomar partido”. Los teóricos del planeamiento utilizan estas referencias ‘habermasianas’ para definir unas condiciones que consideran necesarias para llevar a cabo un diálogo en situación ideal de habla sobre el planeamiento, y dirigen su esfuerzo profesional a establecer una situación próxima a ese ideal.

Aparece así todo un campo nuevo a explorar para el profesional: cuáles son las condiciones reales en las que hasta entonces

se ha desarrollado el planeamiento y se han tomado las decisiones. La ética discursiva 'habermasiana' parte de unas condiciones ideales en las que debe desarrollarse el diálogo. No es extraño que sea la otra referencia crítica del planeamiento, la 'foucaultiana', la que tome aquí el relevo: el profesional debe explorar las relaciones de poder existentes en cada contexto concreto para identificar cuáles son las barreras que han impedido un diálogo equilibrado y que han posibilitado situaciones de dominación. Pero el contexto ético sigue siendo fuertemente deontológico: el deber profesional sigue consistiendo en crear las condiciones de diálogo equilibrado, no en identificar profesionalmente unos fines.

Foucault despliega su ética situando en el centro las relaciones entre los individuos, relaciones marcadas, por una parte, por la ciencia y la técnica (*los jeux de vérité*), y por otra, por la autocomprensión de sí (*souci de soi*). De ahí el interés que la ética 'foucaultiana' despierta en los teóricos del planeamiento, que están intentando reinterpretar una práctica profesional fundamentada en unas reglas y conocimientos técnicos, que tiene una influencia indudable sobre las condiciones de dominación en la sociedad y que buscan nuevas referencias sobre cómo ejercer esa práctica, una vez disuelto el paradigma del planeamiento técnico-científico "libre de valores".

La ética 'foucaultiana' se interesa particularmente por los actos que el sujeto puede realizar sobre sí mismo. Este ámbito lo explora Foucault (1984) en *Histoire de la sexualité* y en particular en su tercer volumen, *Le souci de soi*. Foucault examina las prácticas ascéticas de la antigüedad y del cristianismo primitivo y las diferencias entre ellas siguiendo el análisis arqueológico y genealógico característico de sus obras. El cuidado de sí consiste en un imperativo ético para buscar y dotarse de unas verdades que permitan al sujeto ocupar la posición adecuada y gestionar las relaciones de poder evitando caer en estados de dominación. Actuar, en definitiva, buscando el bien de los otros. Las prácticas de sí mismo (como en particular las prácticas ascéticas) serían pautas que el sujeto encontraría en su cultura, su sociedad y su grupo social para ayudarle a gestionar las relaciones de poder desde una perspectiva de no dominación.

A Foucault (1984a, p.10) le inquieta el planteamiento "utópico" de Habermas: no cree que pueda establecerse un estado de diálogo en el que los juegos de verdad puedan circular sin obstáculos y sin efectos coercitivos. Foucault elige un planteamiento diferente, para destacar en sus análisis histórico-genéticos los estados de dominación subyacentes, el punto de vista de los sometidos. El problema es que al dar prioridad a este punto de vista, parece necesario privilegiar unos ciertos



Plan Nacional de Autopistas, 1972



Esquema de sistema intermodal de viajeros en el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes (PEIT), 2005

valores. Esta limitación es la que parece apuntar la crítica de Habermas al considerar que Foucault entra en un bucle sin salida, ya que no puede justificar, desde una perspectiva de conjunto que quiere ser axiológicamente neutra, la importancia que otorga al punto de vista de los sometidos frente al de los otros. (Cusset, 2007, p.19 y p.22).

Pero esta crítica podría matizarse si se toma en consideración los últimos trabajos de Foucault, que Habermas no ha llegado a analizar. Aquí “el filósofo francés parece más flexible, más dubitativo, más escéptico, en suma, más explorador y experimentador de lo que aquel permitirá pensar” (Cusset, 2007, p. 25). Con ello, los instrumentos de análisis de Foucault adquirirían el interés de abrir una nueva perspectiva de análisis no excluyente de las relaciones de poder.

Los teóricos del planeamiento encuentran precisamente este interés en el planteamiento ‘foucaultiano’. La posibilidad de analizar las relaciones entre el juego de verdad del planeamiento, las relaciones de poder que se establecen y los estados de dominación que pueden surgir. El problema central del pensamiento de Foucault es cómo los juegos de verdad se vinculan a las relaciones de poder (1984a, p.9), y ésta resulta también la cuestión central para la ética profesional en el planeamiento. El propósito de la reflexión ética ‘foucaultiana’ es poder establecer las reglas de derecho, las técnicas de gestión y también la moral que permitirán jugar con un mínimo de dominación. Establecer unas reglas supone adoptar un planteamiento esencialmente deontológico, y aquí hay una convergencia esencial entre Habermas y Foucault (Foucault, 1984a, p.10).

En su entrevista a Foucault (Foucault, 1984a, p.10), Paul Rabinow sugiere una perspectiva de su ética como base para establecer las relaciones con los otros, una ética que tendría como criterio fundamental “*essayer de jouer avec le minimum de domination*”. Pero Foucault no parece considerar esta cuestión como central, sino más bien como un simple punto de articulación entre la preocupación ética y la lucha política de respeto de los derechos; o entre la busca ética que permite fundamentar la libertad individual y la reflexión crítica contra las técnicas abusivas de gobierno. A Foucault no parece interesarle la relación entre ética y política, ni la definición de un sistema. Su propósito es buscar en la historia las “genealogías” de los problemas.

En el caso de la ética, este análisis de genealogías le aleja de la preocupación por los vínculos analíticos entre la ética y otras estructuras sociales y políticas (Foucault, 1984b, p.348), para dirigir la atención a la idea de la autocreación de uno mismo como una obra de arte, que encuentra en los griegos. Es, en definitiva, la idea de la relación que debe establecerse con uno mismo (*rapport à soi*), en la que el individuo se constituye como un sujeto moral de sus propias acciones. (Foucault, 1984b, p.352). Para Foucault, se trata de una elección personal (estética o política) por la que un sujeto decide aceptar un determinado tipo de existencia (unas ciertas obligaciones morales); esa elección es una manera de hacerse sujeto, un *mode d’assujétissement*. Pero junto a esa elección, hay también un aspecto teleológico, sobre el tipo de ser al que se aspira al comportarse de un modo moral. Se trata de una ética ligada a un proyecto personal (Foucault, 1984b: p.355 y 356).

Tanto por su atención a la subjetividad como por su perspectiva finalista, el planteamiento de Foucault diverge considerablemente del planteamiento ético de Habermas. Para Foucault, el individuo actúa desde un activismo pesimista, al reconocerse como inmerso dentro de unas relaciones de poder que constituyen un peligro ante todo para él mismo al poder arrastrarle hacia situaciones de dominación sobre otros (1987b, p.343). También desde el ámbito más restringido de la práctica del planeamiento, el profesional percibe ese peligro; la actividad entonces debería ir precedida de un análisis capaz de identificar ese mayor peligro para actuar en consecuencia, y es la *pratique de soi* el camino, casi ascético, para convertirse en sujetos éticos o en buenos profesionales. Esta perspectiva será distintiva de una actitud extremadamente autocrítica del planeamiento por parte de buena parte de sus teóricos y profesionales.

La noción de consenso es otra de las más destacadas discrepancias con Habermas. Foucault intenta aclarar su postura en

esta entrevista de 1983 (1984c, p.378): lo esencial es que no cree que el consenso pueda liquidar el problema, fundamental para él, de la relación de poder, aun cuando en algunas circunstancias admita que una política de consenso pueda servir como un principio crítico válido respecto de otras formas políticas. Lo esencial entonces es el análisis empírico de cada situación para analizar si las relaciones de poder conllevan o no un efecto de dominación. Desde esta perspectiva, Foucault no cree que una relación consensual esté necesariamente libre de efectos de dominación, pero admite que una relación no consensual desde luego será inaceptable.

¿Hacia una nueva ética profesional?

Las condiciones particulares en las que se desarrolla el planeamiento físico y el intenso debate teórico (y, en particular, ético) que se produce desde mediados de la década de 1980 favorece primero la confrontación entre ambas perspectivas éticas y su progresiva síntesis durante los primeros años del siglo XXI. Entre esas condiciones particulares, es preciso destacar la crisis del planeamiento meramente científico-técnico, independiente de consideraciones axiológicas, la proliferación de un cierto tipo de planeamiento burocratizado, subordinado a la mera justificación a posteriori de decisiones políticas (de estados de dominación, en el lenguaje ‘foucaultiano’), y la creciente pluralidad y complejidad de las estructuras económicas y sociales con las que interactúa el planeamiento físico.

El planeamiento físico se caracteriza históricamente por su capacidad para integrar pragmáticamente teorías inicialmente dispares e incluso en conflicto. Su fuerte carácter contextual obliga continuamente a la búsqueda por parte del profesional de perspectivas integradoras que enmarquen las acciones de todos los agentes dentro de algunos principios de carácter universal. El profesional preocupado por las consecuencias de su trabajo, necesita un marco teórico que legitime y encauce cómo realizar la incorporación de unos valores necesariamente subjetivos dentro de la práctica profesional individual de una manera transparente y leal con los que intervienen en el proceso. Esa vocación integradora explica el creciente interés con que ha sido recibido el giro comunicativo, desde la indiferencia e incluso hostilidad inicial, por su presunto carácter abstracto a convertirse en la matriz de integración de las diversas aportaciones teóricas. Una vez definido un marco normativo, resulta más sencillo integrar esos valores profesionales o personales de una manera transparente y útil para el propio proceso de planteamiento. Porque el interés ‘foucaultiano’ por las estructuras y las relaciones entre los agentes que participan en ellas se interpreta como un componente crucial de la definición de

la situación existente, que debe hacerse transparente a todos los participantes en el proceso. Además, el interés del último Foucault por el cuidado y mejora ascética de sí mismo se reinterpreta como proceso de mejora profesional individual que pondría esa mejora al servicio de un bien público tan perseguido como difícil de definir.

Es en esa síntesis donde parece encontrarse en estos momentos la clave de una ética profesional alternativa a la que, a partir de la bioética, se está extendiendo a muchos otros campos profesionales, pero que muestra claramente sus limitaciones en el ámbito de una actividad profesional consagrada a la definición y puesta en marcha de políticas públicas con fuerte y duradero impacto en el territorio, el medio ambiente y la sociedad, como es el planeamiento físico.

La experiencia del debate ético en el planeamiento físico podría ser una confirmación tardía de la observación del propio Foucault de que “Habermas está menos de acuerdo conmigo que yo con él”. Desde la inspiración ‘foucaultiana’, algunos profesionales del planeamiento se han esforzado por describir y analizar la genealogía de las relaciones de poder que subyacen en el planeamiento físico, y de identificar los estados de dominación que de ellas resultan. En esa empresa, parecen haber encontrado en el impulso y facilitación del diálogo intersubjetivo un instrumento privilegiado no solo para reducir esos estados de dominación y ampliar consensos, sino también para progresar en su propia experiencia profesional y protegerse –y proteger a los demás– frente a esos estados de dominación.

Mi agradecimiento a Jesús Miguel Díaz Álvarez, profesor titular del Departamento de Filosofía y Filosofía Moral y Política de la UNED, por sus valiosas indicaciones y comentarios sobre el tema de este artículo. **ROP**

Notas

(1) ¿Planeamiento o planificación? El ámbito de reflexión que se intenta abordar se refiere también al proceso deliberativo sobre objetivos y medios, y no solo al proceso técnico de identificación y evaluación de intervenciones o proyectos. En ese sentido parece más adecuado utilizar el término “planeamiento” (que se usa en el ámbito del urbanismo y la ordenación del territorio) más que el término “planificación” (que se usa en el ámbito de las políticas sectoriales como agua o transporte). Este es el campo de reflexión que se denomina en los países de habla inglesa como “planning theory”.

(2) Se denomina “giro comunicativo” al peso creciente en el planeamiento de los procesos de información y debate públicos, y de la interacción de los profesionales con un número creciente de agentes sociales.

Referencias

- Bengoetxea, J. B. and C. Mitcham (2010). *Ética e ingeniería*. Valladolid, Universidad de Valladolid.
- Bernstein, R.J. (1992). *The New Constellation: the Ethical-Political Horizons of Modernity/Postmodernity*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Campbell, H. (2002). "Planning: an idea of value", *The Town Planning Review*, Liverpool, Liverpool University Press. 73, p. 271-288.
- Campbell, H. (2010). "Investing in Democracy: Engaging Citizens in Collaborative Governance", *Journal of the American Planning Association* 76(4), p. 513-514.
- Campbell, H. (2012). "Planning to Change the World: Between Knowledge and Action Lies Synthesis", *Journal of Planning Education and Research* 32(2), p. 135-146.
- Campbell, H. and R. Marshall (2006). "Towards justice in planning: A reappraisal", *European Planning Studies* 14(2), p. 239-252.
- Camps, Victoria y Adela Cortina (2007). "Las éticas aplicadas" *La aventura de la moralidad: paradigmas, fronteras y problemas de la ética* (J. Muguerza y C. Gómez, eds). Madrid: Alianza, p. 444-463.
- Cusset, Y., y S. Haber. (2007). "Introducción: las coordenadas del debate entre Foucault y Habermas", *Habermas y Foucault: Trayectorias cruzadas, confrontaciones críticas* (Y. Cusset y S. Haber, eds, H. Cardoso, trad.). Buenos Aires: Nueva visión.
- D'Agostini, F. (2000). *Analíticos y continentales: Guía de la filosofía en los últimos treinta años*. Madrid: Cátedra.
- Douglas, H. E. (2009). *Science, policy and the value-free ideal*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Ferrarese, E. (2007). "La sociedad y la constitución de sí mismo en Foucault y Habermas. Necesidades, intersubjetividad, poder", *Habermas y Foucault: 18 Trayectorias cruzadas, confrontaciones críticas* (Y. Cusset y S. Haber, eds, H. Cardoso, trad.). Buenos Aires: Nueva visión, p. 169-181.
- Flyvbjerg, B. (2013). "How planners deal with uncomfortable knowledge: The dubious ethics of the American Planning Association", *Cities* (32), 157-163.
- Flyvbjerg, B. (1998). "Habermas and Foucault: Thinkers for Civil Society?", *The British Journal of Sociology* 49(2): 210-233.
- Forester, J. (2009). *Dealing with Differences: Dramas of Mediating Public Disputes*. New York, Oxford University Press.
- Foucault, M. (1984a), "Space, Knowledge and Power", *The Foucault Reader* (Paul Rabinow, ed.). New York: Pantheon, p. 169-181.
- Foucault, M. (1984b). "What is Enlightenment?", *The Foucault Reader* (Paul Rabinow, ed.), New York: Pantheon.
- Foucault, M. (1984c). "Politics and Ethics: An Interview", *The Foucault Reader* (Paul Rabinow, ed.). New York: Pantheon.
- Foucault, M. (1984d). *Le souci de soi*, *Bibliothèque des Histoires*, Paris: Gallimard.
- Haber, S. (2007). *Ciencias humanas y saber emancipador en Foucault y Habermas*, *Habermas y Foucault: Trayectorias cruzadas, confrontaciones críticas* (Y. Cusset y S. Haber, eds, H. Cardoso, trad.). Buenos Aires: Nueva visión, p. 201-231.
- Habermas, J. (1985) *Conciencia moral y acción comunicativa*. Península.
- Habermas, J. (1987). *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus.
- Habermas, J. (1992) "Further reflections on the public sphere", *Habermas and the Public Sphere*, (C. Calhoun, ed.). Cambridge, Mass: MIT Press.
- Habermas, J. (2000). *Aclaraciones a la ética del discurso*. Madrid: Trotta.
- Habermas, J. (2002). *Acción comunicativa y razón sin transcendencia*. Barcelona: Ediciones Paidós.
- Healey, P. (1992). "Planning through debate: the communicative turn in planning theory". *Town Planning Review*, 63, p.143-162.
- Healey, P. (2006). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. New York: Palgrave MacMillan.
- Hendler, S (1995) *Planning Ethics: A Reader in Planning Theory Practice and Education*. New Brunswick: Center for Urban Policy Research Press, Rutgers University.
- Hillier, J. (2011). "Strategic navigation across multiple planes: Towards a Deleuzean-inspired methodology for strategic spatial planning", *The Town Planning Review*, 82, p. 503-527.
- Hortal Alonso, A. (2010). *Ética general de las profesiones*. Bilbao: Desclee de Brouwer.
- Innes, J. E, D. E. Booher (2010). *Planning with complexity*. London: Routledge.
- Innes, J.E. (2004). "Consensus Building: Clarification for the Critics", *Planning Theory*, 3(1), p. 5-20.
- Innes, J. E. (1996). "Planning Through Consensus Building: A New View of the Comprehensive Planning Ideal", *Journal of the American Planning Association*, 62(4), p. 460-472.
- Lawrence, D. P. (2000). "Planning theories and environmental impact assessment", *Environmental Impact Assessment Review* 20(6), p. 607-625.
- Marcuse, P. (1976). "Professional Ethics and Beyond: Values in Planning", *Journal of the American Institute of Planners*, 42(3), p. 264-274.
- Martin, C., W. Vaught, et al. (2010). *Ethics across the professions: a reader for professional ethics*. New York, Oxford University Press.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, Massachusetts: Belknap Press of Harvard University Press.
- Rawls, J. (1986). *Justicia como equidad*. Madrid: Tecnos.
- Richardson, T. (2005). "Environmental assessment and planning theory: four short stories about power, multiple rationality, and ethics", *Environmental Impact Assessment Review* 25(4), p. 341-365.
- Sager, T. (2009). "Responsibilities of theorists: The case of communicative planning theory", *Progress in Planning* (72), p. 1-51.