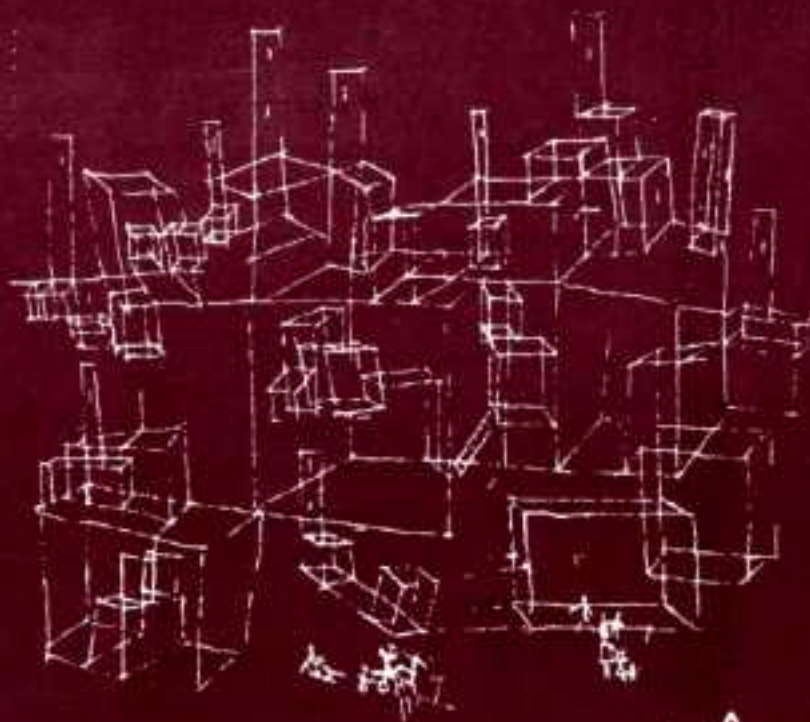




CUADERNOS DE  
ORDENACION DEL  
**TERRITORIO**

JUNIO DE 1981

NUMERO 0



NUEVAS  
TENDENCIAS *del*  
PLANEAMIENTO

PORTADAS  
CIUDAD CON ATALAYAS  
PAUL KLEE  
1929  
—  
ORDENANZAS DE INDIAS

#### DISTRIBUCION

ESTA REVISTA A PARTIR DE SU PROXIMO NUMERO INDICARA LAS LIBRERIAS Y POBLACIONES DONDE SUS LECTORES LA PODRAN ENCONTRAR REGULARMENTE.

## CUADERNOS DE ORDENACION DEL TERRITORIO C O T

#### Edita Fundicot

Fundación para la Investigación y el Conocimiento de la Ordenación del Territorio.  
Apartado de correos 8324

#### Colectivo de redacción

Ana de Arana, Juan Pablo del Río y miembros asociados de Fundicot.

#### Diseño y maquetación

Norberto Spagnuolo

#### Imprime

ADOSA, Príncipe de Vergara 210

#### Colaboradores

Laureano Lázaro  
Antonio Serrano

#### NOTA:

*Todas las ilustraciones han sido tomadas de libros y publicaciones varias y especializada en el tema, suficientemente conocidos y ampliamente reproducidos.*



## PRESENTACION

*¿Qué es FUNDICOT? se preguntará el lector.*

*¿Qué se pretende con esta nueva revista?*

*Pues bien, los fines de FUNDICOT son promover y difundir el conocimiento, el estudio y la investigación de la Ordenación del Territorio.*

*Tiene en su haber la promoción y consecución de seis Cursos de Especialización Postgrado en la materia. A esta experiencia pedagógica y formativa, y dentro de su línea de contribución a la difusión y conocimiento de la Ordenación territorial, se añade hoy un nuevo intento: estos CUADERNOS.*

*Ellos no son sino la plasmación del deseo de ampliar sus horizontes y objetivos, ofreciendo un instrumento para el análisis y la explicación de las condiciones existentes en el territorio, de los efectos y consecuencias de épocas anteriores, de la constatación de problemas y desequilibrios que un desarrollo con cortas miras sociales y claros condicionamientos políticos dibuja especialmente, un desarrollo "milagroso" y eficaz a corto plazo pero olvidado del otro conflictivo objetivo, la equidad redistributiva, por otra parte más lento y problemático para espectaculares resultados e imposible para el reparto de prebendas entre unos pocos.*

*Pero la comprensión de la inutilidad y obsolescencia de un modelo ya no basta a estas alturas. Las necesidades sociales y los cambios políticos precisan de respuestas y de nuevas formas de hacer. La crisis generalizada coadyuba a ello.*

*Este reto es recogido por FUNDICOT, que comprendiendo las posibilidades que un medio de información y comunicación proporciona, impulsa e inicia esta publicación, planteándose el cubrir un espacio como una avanzada en el debate, y como una oportuna plataforma especializada para una tarea colectiva que se nos presenta como urgente.*

*Nuestra salida es pues también una llamada no sólo a técnicos y especialistas sino a cuantos piensen que la construcción y transformación del espacio es una aportación común, como forma de unir teoría y práctica política, proponiendo problemas, soluciones y alternativas concretas.*

*FUNDICOT agrupa también a profesionales que en calidad de Miembros Asociados se hallan extendidos por todo el mapa español, y que serán los encargados de mantener una comunicación enriquecedora de las diversas experiencias que la pluralidad de nacionalidades y pueblos diferenciados de nuestro territorio nos puedan proporcionar.*

*Si el español siempre que le fue permitido tuvo vocación europea y extranje-rizante, FUNDICOT es igualmente ambiciosa y abre su edición a un inter-cambio y conexión con organismos y profesionales de allende las fronteras, que permitiendo aproximaciones, comparaciones y contrastaciones de accio-nes y planes contribuyan y faculten la información para el avance del hacer y el conocimiento científico y humano.*

*Finalmente, el que todos vosotros lectores nos deis vuestro apoyo, vuestras críticas y vuestras sugerencias, hará posible que nuestro proyecto se haga realidad y llegue a buen puerto. Y sobre todo el que cumplamos la función social, científica e informativa que nos proponemos al tener la impertinencia de sacar a la calle más papel escrito, cuando todos tenemos tanto que leer y tan poco tiempo.*

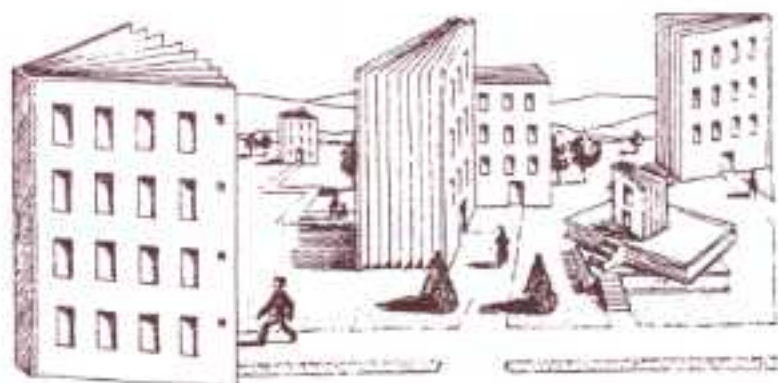
*Gracias.*

FUNDICOT



## SUMARIO

Presentación de la Revista ... ..	1
Presentación al número <i>J. Pablo del Río Didier</i> ... ..	4
¿Necesitan los planificadores una teoría del planeamiento? <i>Michael Hebbert</i> ... ..	9
La crisis de las ideologías convencio- nales del planeamiento. <i>José M<sup>o</sup> Ureña Francés</i> ... ..	17
COT INFORMA ... ..	30
Sociología y planeamiento. Las nuevas tendencias. <i>Jesús Leal Maldonado</i> ... ..	31
Conflictos El Dolo-Municipio: Marco para el planeamiento. <i>Bernardo Yvazenza Acha</i> ... ..	39
Nuevo Planeamiento y comunidades autónomas <i>Joaquín Clusi i Orriach</i> ... ..	49
El programa de Planeamiento Urba- nístico de la Generalitat de Cata- lunya. <i>Lluís Cantalops i Valeri</i> ... ..	55
Criterios y objetivos para la revisión del Plan General de MADRID. <i>Eduardo Mangoda Samain</i> ... ..	59





***PRESENTACION AL NUMERO: VIEJOS PROBLEMAS/NUEVAS TENDENCIAS***

***Juan Pablo del Río Disdier***  
(Del colectivo de redacción)



Proponer como tema inicial de reflexión en este primer número de CUADERNOS DE ORDENACION DEL TERRITORIO el del *Planeamiento y sus nuevas tendencias* supone ciertamente un indudable riesgo, tanto puramente editorial como de carácter académico-científico; sin embargo, se trata de un riesgo que no esconde por ello lo que de atractivo y pleno de interés ofrece tal tema de estudio, una vez valorada la importancia del momento, y la perspectiva que supone un estado de planeamiento irresuelto como amplia problemática abierta en el seno de nuestras sociedades, en un horizonte de profundas transformaciones y cambios en el campo de las ciencias sociales, y en general, en los modos de vida de la sociedad actual.

Es por ello, por esa conciencia de que el tema sigue y seguirá abierto, —a caballo entre la complejidad y la conflictividad, entre la dinámica social y el estado de conocimientos científicos y posibilidades de aplicación y ejecución propias de toda área de análisis—, que CUADERNOS DE ORDENACION DEL TERRITORIO reci-

be hoy en sus páginas las colaboraciones y aportaciones que sobre el tema tuvieron como lugar de encuentro las Jornadas sobre Nuevas Tendencias en el Planeamiento que organizadas con la colaboración del CEOTMA y FUNDICOT tuvieron lugar los días 30 de junio, 1 y 2 de julio de 1980, en el marco de la clausura del V Curso de Ordenación del Territorio.

Se ha venido a completar el carácter monográfico del número con una muy valiosa aportación a nuestro parecer al tema por parte de un reconocido estudioso de la teoría del planeamiento, *Michael Hebbert*, de quien se ofrece el texto transcrito de la conferencia que con el título "¿Necesitan los planificadores una teoría del planeamiento?" tuvo lugar el 8 de mayo de 1979, en el IV COT. En un texto pleno de interés por su originalidad y en cierto modo estilo desenfadado de reflexión sobre la naturaleza y significado del planeamiento, se presentan las pautas recientes que sitúan el estado irresuelto del planeamiento hoy. Se cuestionan así muchos de los dogmas y puntos de referencia que

podrían parecer difícilmente cuestionables, proponiendo elementos de reflexión que se centran sobre todo en el reconocimiento de partida de la complejidad del mundo real que supone la sociedad y ante el que se halla el planificador, personaje clave aunque no por ello menos problemático e incluso enigmático en la razón y labor del planeamiento. En definitiva, se trata de considerar como tema central la creencia en la necesidad y validez que una dimensión política, —en un sentido amplio y no restrictivo—, tiene en la configuración y disposición de una teoría de la toma de decisiones.

*José María de Ureña Francés*, en "La crisis de las ideologías convencionales del planeamiento", efectúa un repaso de las razones y lógicas de cambio que subyacen a la crisis del urbanismo, a través de la ligazón entre movimientos sociales y corrientes de pensamiento y análisis contemporáneos. A través del estudio de la génesis y naturaleza de la metodología, se ahonda en una aportación sobre el sentido de racionalidad, naturaleza del conocimiento de todo proceso social, —base del planeamiento—, y ligazón consiguiente entre teoría y método, entre reflexión y práctica.

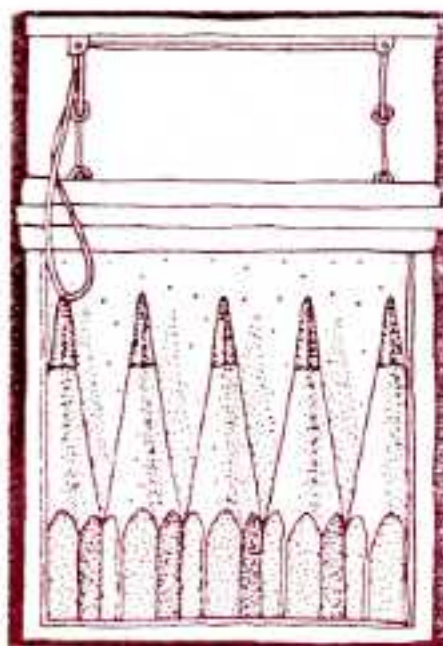
En "Sociología y planeamiento", *Jesús Leal* se adentra en la interrelación entre los cambios económicos y sociales y su repercusión entre las tendencias dominantes en planificación, a lo que une reflexiones sobre el tema delicado de la autonomía científica de la Ordenación del Territorio, en las coordenadas del desarrollo de las Ciencias Sociales, todo ello en un contexto que actúa de importante condicionante como es el de una crisis económica generalizada en el horizonte social contemporáneo.

Sobre los problemas y contradicciones que viene a darse en un marco como el configurado por la distinción entre los niveles de la Administración se refiere *Bernardo Ynzenga* en su artículo "Conflictos Estado-Municipio: Marco para el planeamiento", en el que profundiza sobre el significado de los mecanismos de control del sistema productivo y división del trabajo/delegación de competencias, procediendo a una discusión sobre los términos de contradicción en que se sitúa la organización espacial en las actuaciones de

los agentes que intervienen sobre ese espacio, y en suma, los conflictos y problemas que aparecen en torno al uso de los recursos públicos, todo lo cual confluye en una situación presente caracterizada, en síntesis, por "una diferencia artificialmente exagerada entre atribuciones y recursos, entre protagonismo aparente y capacidad autónoma real, entre independencia y dependencia efectiva. Un panorama de contrastes en el que radica la debilidad y la fuerza de los actuales Ayuntamientos".

Fruto de las intervenciones realizadas en la mesa redonda que sobre "Nuevo Planeamiento y Comunidades Autónomas: la Generalitat de Cataluña" tuvo lugar en las citadas Jornadas se ofrecen las dos transcripciones de *Joaquín Chusa i Oriach* y *Lluís Cantallops*, centradas respectivamente sobre el conjunto de condiciones económicas del Sector Público en que tiene lugar el planeamiento y la gestión urbana desde el nivel de administración de la Generalitat de Cataluña, en un marco de tratamiento válido para la mayoría de los municipios españoles, y en el segundo caso, sobre el programa de planeamiento urbanístico de la Generalitat de Cataluña.

Por último, se incluye una última intervención en otra de las mesas redondas, "Ayuntamientos democráticos y nuevo planeamiento: el caso de Madrid"; se trata del artículo de *Eduardo Mangada* "Criterios y objetivos para la revisión del Plan General

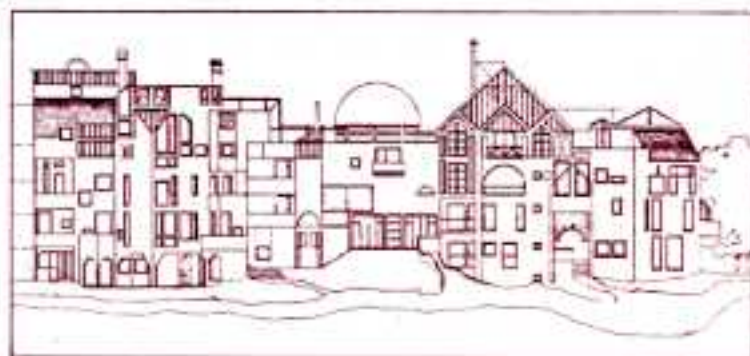




de Madrid", en el que se exponen criterios y valoraciones sobre el proceso de revisión del Plan General, tema de singular significado y repercusión por su carácter no sólo urbanístico sino también político. Somos conscientes desde CUADERNOS DE ORDENACION DEL TERRITORIO de la limitación de ofrecer una sola de las posiciones en el debate, a veces excesivamente simplificado en la conveniencia o no de la "revisión a trozos", lo que en nada ayuda a su mejor desarrollo y resolución; habiendo sido imposible la inclusión de las otras intervenciones, ello obliga a volver en una próxima ocasión en estas páginas sobre el tema.

Llegados aquí, y como más arriba se dejó escrito, es claro que el debate continúa abierto, y el panorama de Nuevas Tendencias (a veces no tan nuevas, son muy viejos los problemas) es en todo momento susceptible de recomponerse. En el actual momento, si se nos permite la expresión, este "cabalgar en la crisis" se hace a veces especialmente difícil y penoso, lo primero por lo que de falta de resolución de problemas inaplazables teóricos y prácticos implica, y lo segundo, por lo que de irreversible y comprometedor supone la conflictividad y desastre a veces de la gestión, y en todo caso, el significado y condicionamiento que tienen la ineficiencia en lo político y administrativo y la falta de calidad en el análisis y el diseño del territorio y el espacio.

En cierto modo, padecemos las consecuencias de encontrarnos ante vías irresueltas, encrucijadas sin decisiones, una vez agotadas hasta la saciedad la confrontación y el debate de principios de los años '70, y una vez que ha remitido una cierta "ola de participación", —en la que quizás se depositaron excesivas esperanzas—, a su justa



importancia y función, unido a haber quedado exhausto el rebotar todo problema de planeamiento a su resolución en la lógica de desarrollo del modo de producción, atribuyéndole en todo momento una calidad y condición no siempre exacta de tema político-ideológico y de gestión "de y para el poder"; todo ello, tras una no afortunada solución de recambio al relativo naufragio de la Teoría General de Sistemas como tronco analítico-teórico esencial de referencia (lo que quizás obligue a retomar lo andado, sin problemas de pudor), viene a unirse al desamparo que produce el no ser capaces desde las instancias de administración, de crítica y análisis de llenar de contenido y validez los resultados con los atributos necesarios de racionalidad social y eficiencia en el funcionamiento y en los procesos de gestión propios del planeamiento.

Quizás también, sea necesario más que nunca, aunque pueda parecer paradójico, sobre todo desde una óptica europea meridional como la nuestra, perder el miedo a la dimensión de "megálópolis", y por supuesto a la dimensión "metropolitana", tan escasamente resuelta en nuestro sistema territorial y de ciudades; y es que, debido a una excesiva atención por un definido trozo aislado de espacio, se pierde la magnitud, el sentido y el significado de las conexiones e interdependencias funcionales insertas en una perspectiva de ámbito metropolitano. Se trataría de plantear la insuficiencia y mediocridad, es decir, la inutilidad e invalidez de todo aquel planeamiento que no siga metodológica y analíticamente el estudio riguroso y detenido de la estructura espacial-territorial, en su compleja composición integral e interfuncional, así como del sistema de actividades, en el marco de sus expectativas y necesidad de crecimiento y desarrollo.

Con ello se pretende señalar la especial importancia que un momento como el presente, —"cabalgar en la crisis" hemos dicho—, tiene el "planeamiento de detalle", la "delicadeza en la realización", algo mucho más complejo y trascendente en la práctica que la mera transcripción en el papel-plan de cálculos de estándares, principios generales sin concreción posible o proyecciones de crecimiento más o menos atendibles; es decir, *se trata más bien*

*de liberar el paso a toda posibilidad de generar una "cultura del hacer", junto a una inversión plurifásica en el "saber-hacer", reenganchando así una programación más compleja y diversa por medio del equipo práctico realizador de área, que valorando como claves el énfasis en la inventiva, en el diseño estructural del territorio, en la gestión de la reconversión en la crisis, sea capaz de incorporar el capital humano como pieza básica de la cadena planeamiento-programación-realización-mantenimiento, accediéndose de esta forma a considerar como fundamental la acción de conservar y readecuar, utilizar con inteligencia en definitiva lo ya diseñado y disponible, —la riqueza infinita y preciosa del patrimonio en el territorio—, reacondicionando su utilización y reconvirtiendo su condicionalidad.*

Hoy, en definitiva, en nuestras sociedades castigadas por la crisis económica y por el desorden estructural que acompaña las formas de vida, de organización, en suma, de ocupación y transformación por esa civilización del

territorio, se nos aparece como inaplazable cada vez más la resolución del problema del largo período transitorio en el transcurso de esa crisis, lo que exige de entrada la necesidad de cerrar el paso a la concepción y ejecución de un tipo de planeamiento de vía y mentalidad estrecha, proceso más o menos imposible que supone, eso sí una mediocridad generalizada en las realizaciones fundamentales sobre el medio y espacio de vida social y sobre todo, un comprometer las posibilidades de desarrollo de la propia comunidad social humana, a través de una actuación deficiente en la realización y gestión carente de racionalidad social e inteligencia histórica, que combina suicidamente despilfarro con ineficacia, cerrando la posibilidad de una más adecuada labor de planeamiento, realización y gestión.

El debate, y sobre todo, el reto ante las nuevas tendencias en el planeamiento, sigue presente, en este horizonte de década, entre gris e indistinguible, entre preocupante y decisivo.



---

## ¿NECESITAN LOS PLANIFICADORES UNA TEORÍA DEL PLANEAMIENTO?

por Michael Hebbert

traducción de Luis Felipe Alonso Teixidor



¿Qué es la teoría del planeamiento? Pocos bibliotecarios y clasificadores encontrarán una categoría en sus índices alfabéticos para ello. Sirve para poner una etiqueta a algunos cursos académicos y puestos de enseñanza, por ejemplo, mi título es profesor en teoría del planeamiento cuando di clases en Oxford Polytechnic sin embargo, pocos académicos fuera del círculo inmediato de los departamentos de planeamiento, reconocerían la pretensión de sus proponentes de que la teoría del planeamiento es una disciplina intelectual. En efecto, ésta no presenta ninguno de los requerimientos de disciplinariedad al no tener como nosotros veremos un objeto claro, unos conceptos y por lo tanto una problemática(2). Por contra, es preferible de-

1. Peter Hall "Manpower Education" en P. Cowan ed (1973) *Planning and the Future*; J. D. McCallum (1974) "Planning Theory in Planning Education" *The Planner* 60, 6, 738-40; *The Content of a Planning Theory Course*, trabajos de seminario recopilados, Oxford Polytechnic Department of Town Planning (1976), Working Paper 25; Andreas Faludl (1978) *Essays on Planning Theory and Education*.
2. Robert Prost "Teaching Planning Theory", en *The Content of a Planning Theory Course* (1976) op. cit. p. 64-93.

finirlo como un campo de cuestionamiento constituido más o menos eclécticamente a partir de un ámbito de disciplinas establecidas o no tan establecidas que incluyen, investigación operativa, teoría de organizaciones y gestión, ciencia política y ciencia de comportamiento aplicadas. Mucha de la literatura sobre teoría de planeamiento en una bibliografía está curiosamente escrita por académicos que nunca aceptarían para sí mismos la designación de teóricos de planeamiento aunque si que podrían reconocer para relevancia de su trabajo al campo de cuestionamiento, que intenta como su nombre indica, una comprensión teórica del planeamiento.

Simplifiquemos la pregunta entonces y cuestionémonos ¿qué es planea-

miento? Es una pregunta aburrida para estudiantes de planeamiento que están bien familiarizados con el ámbito de respuestas que pueden ser y muy frecuentemente son o están entresacadas de la literatura y expuestas para su comparación(3). Yehezkel Dror en su artículo de 1963 sobre "the Planning Process: a Facet Design" comparaba doce definiciones diferentes, antes de producir la suya propia en una bien cuidada fórmula, que es como sigue:

"Planeamiento es el proceso de preparar un conjunto de decisiones para actuar en el futuro, dirigida a la consecución de metas a través de medios preferidos"(4).

Esta definición servirá muy bien para caracterizar el campo de cuestionamiento de la teoría de planeamiento. Hay que notar que no se hace mención en este contexto del contenido de las decisiones que han de ser tomadas. El planeamiento se define en cuanto concierne al teórico del planeamiento, en términos de un proceso de toma de decisiones abstracto y generalizado. La teoría de planeamiento es por tanto una teoría de procedimiento, y puede ser contrastada con esas teorías sustantivas relativas a áreas específicas de acción, y derivadas de economía, sociología, ingeniería, análisis espacial, etc. Andreas Fahludí pone un claro contraste al principio de su libro "Planning Theory" (1973): su interés es acerca de teorías de planeamiento no sobre teorías para el planeamiento.

No es evidente de ninguna manera que el ¿cómo? de el planeamiento debía dividirse de esta manera a partir del ¿qué? o del ¿por qué? La división fue probablemente hecha en primer lugar en Chicago inmediatamente después de la II Guerra Mundial, cuando un grupo de profesores de ciencias sociales montaron un nuevo tipo de curso de planeamiento el cual aunque cayó en 1956, víctima del feudo académico, comprendía el principio generador de que el planeamiento urbano debería de enseñarse y practicarse, no como subsidiario de ingeniería o de la arquitectura sino como una disciplina autónoma, basada en la aplicación personal de la ciencia social para la elección colectiva(5).

3. W. Peterson (1969) "on Some Meaning of Planning" en Meadows P. and Mizuchi E. compiladores (1969) *Urbanism Urbanization and Change*.
4. Eh Fahludí (1973) *A Reader in Planning Theory*, p. 330.
5. H. J. Gans (1968) "City Planning in América, A sociological Analysis" in *People & Plans*; para una descripción más detallada ver Harvey Perloff (1957) *Education for Planning, City State and Regional*.
6. Un resumen histórico útil es L. D. Mann (1972) "Social science advances and planning applications 1900-65" *J.A.I.P.* 38, 6, 346-58. También, R. Lubove (1963) *Community Planning in the 1960s*.
7. Burgess E. W. and Blumer H. compilador (1935) *The Human Side of Social Planning* F. MacKenzie compilador (1933) *Planned Society: yesterday today tomorrow*.
8. El status de Mannheim como padre fundador de la teoría de planeamiento es ensalzado por John Friedmann en *Retracking America* (1973) y por J. P. Roos (1974) "Theories of Planning and Democratic Theory" *Government & Opposition* July, pp. 333-344.

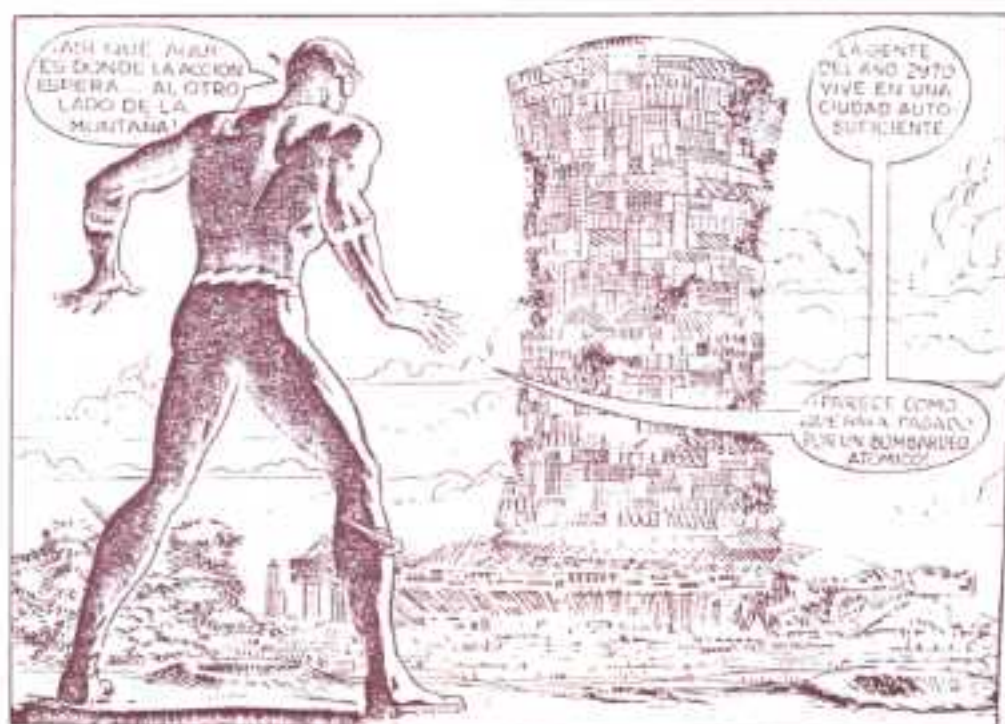
No había nada nuevo en la creencia de la escuela de Chicago de que la legitimidad del planeamiento debería derivarse de la autoridad imparcial de la ciencia. Si volvemos al final de siglo XIX y principios del siglo XX, los progresivos movimientos en los cuales se origina el planeamiento, movimientos para la consecución de salud pública, vivienda, diseño urbano, reforma municipal y reconstrucción regional, nos encontramos profundamente imbuidos con un espíritu del positivismo, que era el más amplio movimiento del reformismo burgués al cual pertenecían. Útiles comparaciones podrían hacerse entre los presupuestos de la teoría contemporánea del planeamiento y las contrainiciativas del socialismo de la clase trabajadora hechas por reformistas sociales del centro quienes proponían esquemas de mejora de carácter utópico o unidimensional. Como dice correctamente John Friedmann, "las formas de planeamiento son a menudo precipitados históricos de pensamiento utópico e ideológico". Los dos rasgos de la ideología progresista que nos conciernen aquí son (epistemológicamente) su creencia en la neutralidad del experto y políticamente su concepto de gobierno por el experto, sustituyendo la estrecha racionalidad del beneficio del capitalista y los argumentos interesados de los políticos por una política científicamente establecida del bien general. Estas creencias han estado implícitas en todos los intentos del planeamiento que proliferaron antes y durante la II Guerra Mundial en el US New Deal's Tennessee Valley Authority, por ejemplo, o en los grandes proyectos municipales llevados a cabo en las ciudades europeas(6). "Planeamiento" implicaba en cada caso una aspiración hacia un método de gobierno diferente en el cual el empiricismo sistemático sería dirigido a perseguir el bien común. Los científicos especiales de Chicago habían empezado a explorar sus implicaciones teóricas en los años 30 (7), pero los mayores ímpetus vinieron con la llegada de los exiliados de Alemania y la publicación en inglés de trabajos como 'Ideología y utopía' de Karl Mannheim (1936) y 'Hombre y Sociedad en la Era de la Reconstrucción' (1940) (8). La novedad de las aportaciones de los hombres de Chicago en los últimos cuarenta, fue principalmente la forma no ambigua en la

que separaron el método de planeamiento de su aplicación específica a problemas urbanos. Así la teoría de planeamiento fue establecida como un campo de investigación(9).

El curso de Chicago, como ya se ha dicho, fue clausurado a causa de la oposición de arquitectos e ingenieros. Pero su espíritu triunfó. En primer lugar en los Estados Unidos y luego en Europa, es posible seguir la disseminación de los presupuestos centrales de la teoría de planeamiento, a saber que "planeamiento" como una acción racional hacia la consecución de metas sociales es en sí mismo, una especialización profesional y disciplinar y que los planificadores pueden ser identificados, no por el área en la cual trabaja, sino por su competencia generalizada en organización y gestión y ciencias sociales aplicadas. Esta ideología ha sido promovida primordialmente por los académicos en las escuelas de planeamiento. En su búsqueda por encontrar un corpus disciplinar a lo que de otra forma sería una educación ecléctica y de bajo status, así para Andreas Faludi, la teoría de planeamiento se establece como "una parte del desarrollo de la autoconciencia en el sector de la educación del planeamiento"(10). A partir de estas escuelas se ha extendido a las organizaciones pro-

9. Ver especialmente los tipos ideales de "política" y "planeamiento" establecidos por Edward Banfield en sus notas suplementarias a Meyerson and Banfield (1955) *Politics Planning and the Public Interest*.
10. *Planning Theory* (1973) p. 18.
11. "El nuevo planeamiento" basado en el computador, comprehensivo y continuo, que salutado primero por los planificadores americanos y luego por los británicos como una base de imperialismo profesional. "Quiero hablar hoy sobre la expansión", dijo Martin Meyerson en su fundamental discurso al American Institute of Planners en 1959, "sobre nuestro número creciente reforzando nuestra efectividad, multiplicando nuestras retribuciones". Comparen J.B. Mc Loughlin (1965) "The Planning Profession, New Directions" *J.Y.P.A.* 51,6 258-261. En América el cuerpo profesional realmente alteró su constitución de forma que la esfera de actividad de sus miembros fuera el planeamiento comprehensivo y no simplemente la determinación y regulación del uso y ocupación del suelo. Ver Faludi (1973). *Reader* pp. 43, 293.
12. H. H. Heelo discute esta concepción "programática" de política en "Policy Analysis" *British Journal of Political Science* 22,1,72.

fesionales, las cuales contemplan —ya sea correctamente o no, yo lo consideraré al final de este ensayo— la posibilidad de que el planificador genérico alcanzará un mayor status que el simple especialista en usos del suelo o el diseño de carreteras(11). El clima de la opinión pública en los años de la postguerra ha sido generalmente favorable a esta imagen tecnocrática. El debate político ha tendido a convertirse en más racionalista con la amplia introducción de la tecnología del computador y la creciente escala corporativa de las organizaciones de el sector público y privado. Es ampliamente aceptado que la formación de políticas en general, es o debería ser algo como el proceso de Dror de preparar un conjunto de decisiones para acción en el futuro, dirigidas a la consecución de metas a través de medios preferidos(12). Una mirada desde fuera al continuamente creciente ámbito de los libros y artículos en teoría de planeamiento podría hacernos suponer a esta teoría como un bien establecido campo con una sólida tradición de investigación que desarrolla su marco conceptual hacia una madurez científica. Yo trato de arguir que este no es el caso y que contrariamente el campo de la teoría de planeamiento ha sufrido de una pérdida progresiva de foco y de dirección, exhibiendo muy claramente en su insatisfactoria historia



contradicciones inherentes en la noción de "planeamiento" como un modo de decisión neutral en valores, con una teoría que queda fuera del principal curso de la teoría política y económica.

Vamos a trazar brevemente el desarrollo de este campo(13). Al principio hubo un consenso razonable alrededor del paradigma racional de la escuela de Chicago sobre el propósito y la toma de decisiones racionales con sus seis estadios lógicos, a saber:

- a) Definir metas y objetivos.
- b) Divisar alternativas de acción como medios a esas metas.
- c) Predecir los resultados probables de esas alternativas.
- d) Comparar los resultados y seleccionar los cursos de acción preferidos.
- e) Implementar la acción.
- f) Seguir las consecuencias y revisar los objetivos(14).

Este modelo, era lúcido, coherente, atractivo. Y parecía establecer un marco robusto para la organización del conocimiento(15) y un directorio claro para el subsiguiente desarrollo del planeamiento como un campo de investigación teórica. Bajo el punto a) por ejemplo, había un ámbito limitado por la clase de investigación llevada a cabo por la Comisión del Presidente Eisenhower sobre Metas Nacionales (Goals for Americans 1960) o para el Staff de el Presidente Nixon sobre Investigación de Metas Nacionales. Bajo el punto c), el nuevo y atrayente potencial para la simulación a través de computador, podría ser explorado por los constructores de modelos mientras que el punto d) proveía una puerta de entrada para las técnicas de evaluación derivadas de la economía. Los descubrimientos y los desarrollos en cibernética de la II Guerra Mundial y el desarrollo de la teoría de sistemas podría ser inmediatamente incorporado dentro de este paradigma(16).

Sin embargo, la elegancia conceptual de este modelo se conseguía a expensas del realismo político y económico. Era imposible hacer operativo su lógica delictiva y lineal en un mundo real de objetivos ambiguos, información imperfecta o compromisos y restricciones de carácter institucional. Sin

13. Pueden encontrarse revisiones y descripciones más extensas en H. Martins & B. Gross comp. (1971) "Changing styles of planning in post-industrial America, un simposio" *Public Administration Review* 31,3; A Steis (1973) "Fundamental Trends in the Planning Process Model in the United States" *Planning Outlook* 13,9-25; J. Friedmann y B. Hudson (1974) "Knowledge as Action: a guide to planning theory" *J.A.I.P.* 40, 1, 2-16; R. S. Bolan "Mapping the Planning Theory Terrain" en David Godschalk com. (1974) *Planning in America: learning from turbulence*.
14. Varios modelos son comparados por Peter Hall en el Capítulo 10 de *Urban & Regional Planning*. (1975).
15. Es usado, por ejemplo, para organizar el contenido de Ira M. Robinson comp. (1972) *Decision-Making in Urban Planning*.
16. V.G. G. F. Chadwick (1971) *A Systems View of Planning*.
17. Royce D. E., Day N., MacDonald C. (1970) *Metropolitan Plan Making*. Regional Science Research Institute, Philadelphia.
18. "The Science of Muddling Through" en el *Reader de Faludi*.

embargo, bajo las condiciones más favorables tales como las de los Proyectos Federales de carreteras llevadas a cabo por agencias políticamente independientes con unos objetivos de ingeniería bien precisos, los procesos reales de planeamiento encontraron muy escasa correspondencia con el ideal anterior(17). Lo que es más, podría argüirse que el proceso de planeamiento más racional — juzgado en términos de búsqueda documentada y logro de objetivos sociales— podría conseguirse no por una agencia de planeamiento comprensivo siguiendo penosamente el paso a) al paso f) anteriores, sino por un pluralismo de agencias, actuando con oportunidad en la consecución de fines a corto plazo y fragmentados. El nombre de Lindblom está especialmente asociado con esta brillante contraformulación de modelo racional y comprensivo, la cual establecía "muddling through" como un modelo alternativo de toma de decisiones racionales(18). Este era un tipo ideal radicalmente diferente, una antítesis de los preceptos de la teoría de planeamiento originales no distinguibles en efecto — como Wildvsky había notado— de los procesos de decisión los cuales el "planeamiento" se había diseñado para suplantar. Sin embargo llevaba, una semejanza demostrable con las realidades de la vida diaria especialmente en un país donde la función de planeamiento es tan débil como en los Estados Unidos. Si la teoría de planeamiento iba a retener su identidad como un campo de investigación dentro del proceso de logro de metas colectivas, iba a ser, por lo tanto, a través de ampliar su ámbito para incluir el llamada "disjointed incrementalism" como un modelo legítimo.

Durante los últimos veinte años aproximadamente, la teoría de planea-



miento ha presentado, no un modelo de decisión, sino un espectro de modelos; en un extremo, una toma de decisiones, centralizada, racional y comprensiva que descubre y persigue un curso óptimo de acción a través de objetivos establecidos; y al otro extremo, un sistema pluralístico y disperso en el cual, aquellos que toman decisiones de forma separada se adaptan continuamente hacia sus propios fines partidarios. Una línea de innovación en el campo de la teoría de planeamiento ha sido inventar alternativas que ocupan un término medio entre el centralismo y el pluralismo, tales como las de Arnitai Etzioni "Mixed Scanning: a 'Third' Approach to Decision-Making" (1967) (19). Otra ha sido explorar los contextos diferentes en los cuales esas estrategias diferentes de decisión son aplicadas. Estos son dispuestos, junto a lo largo de el segundo espectro de ámbitos de planeamiento (20). John Friedmann, por ejemplo, distingue entre los dos extremos de el planeamiento para el desarrollo de "development planning" por una agencia más débil cuyas decisiones están fuertemente condicionadas por las acciones de otros. Se ha desplegado mucho ingenio en la demostración de que alguna forma de planeamiento puede de hecho sobrevivir al extremo pluralista del espectro. Aquí la capacidad del planificador no puede ya ser identificada con la aplicación de empiricismo sistemático a los temas sociales. Por contra, la atención se ha desplazado a su personalidad y su capacidad para ausmir distintas "clases de papeles" dentro de ámbitos diferentes (21). Varios escritores han arguido acerca de la posibilidad de conseguir una política de integración dentro de una organización, de un sistema fragmentado de organización, a través del uso de las capacidades o habilidades de empresa y de negociación (22).

Sin embargo puede decirse que el espectro de trabajo dentro de nuestro campo de investigación es capaz de retener un sentido unificador de propósito, es presumiblemente en la aspiración de descubrir leyes por las cuales, los modos de toma de decisiones puedan ser adecuados a sus ámbitos respectivos. Faludi llama a esta actividad metaplaneamiento ("metaplanning"). Las leyes, es asumido, solamente emergerán con mucha más investiga-

19. Otros intentos de tercera vía incluyen "el proceso cíclico de planeamiento en Boyce Day and MacDonald, op. cit., el "action-planning model" de John Friedmann (1966) "Notes on Societal Action" *J.A.I.P.* 35, 5 311-318, "a mixed-programming strategy" en G.F. Chadwick, op. cit. capítulo 10 y "iterative planning" en D. Hart (1976) *Strategic Planning in London*.
20. Andreas Faludi (1970) "The Planning Environment & the Meaning of Planning" *Regional Studies* 1,1-8. El concepto del medio del planeamiento puede compararse con el concepto estructuralista del medio en la teoría de organización de Talcott Parsons.
21. F. Rabinovitz (1969) *City Politics & Planning*, y A. Faludi "The Planning Environment and the Style of Planning", Cpt. 10 of *Planning Theory*.
22. A. Faludi (1973) *Reader* pp. 235 ff; D. Schön and T. Nutt "Endemic Turbulence: the future for planning education" in Godschalk (1974) op. cit.; J. Friend (1976) "Planners, Policies & Organisation Boundaries" *Policy & Politics* 5,25-46.
23. V.g. D. Hart (1976) *Strategic Planning in London*; J. K. Friend, J. M. Power & C. J. Yewlitt (1974) *Public Planning, the intercorporate Dimension*.

ción, y una buena parte de la literatura intenta abordar el descubrimiento de nuevas taxonomías y clasificaciones para esta investigación.

Andreas Faludi recoge dos de tales ejercicios en su "Reader in Planning Theory". El proceso de planeamiento, una faceta del diseño de Yehezkel Dror y "Un modelo conceptual para el análisis del planeamiento" de John Friedmann, mientras que en su propio texto sobre Teoría de Planeamiento se propone plantear nuevas bases para un estudio empírico detallado. En el momento presente y en un previsible futuro hace notar, no puede darse un consejo basado en leyes de planeamiento razonablemente bien establecidas, pero mientras tanto, los sistemas clasificatorios continúan multiplicándose. Algunos de ellos son desarrollados a priori, tales como el propio modelo de Faludi sobre organización basado en la mente humana individual. Otros son desarrollados a partir de casos de estudio empíricos, y pueden no llegar a más que unos ejercicios elaborados y formalistas construidos alrededor de lo que son esencialmente historias descriptivas (23).

Algunos casos de estudio han sido un subproducto excelente del interés de la teoría de planeamiento en los procesos reales de toma de decisiones. Estos son sin embargo, no más que un subproducto. La tarea del teórico es, no tanto descripción sino prescripción. Cuanto más próximo ha llegado la literatura a atrapar las realidades del planeamiento, en una situación dada dentro de un sistema elaborado de cápsulas conceptuales, más se ha alejado del descubrimiento de principios generales de conducta en estos contextos. Ha perdido todo el poder de discriminar entre lo que es y lo que podría ser, entre la conducta real y apropiada a una situación dada. Esta ambigüedad está tácitamente expresada por Etzioni al descubrir su propia teoría de planeamiento, a saber:

"mixed-scanning provee una descripción realista de la estrategia usada por los actores en una amplia variedad de campos, y a la vez la estrategia que debe ser seguida por los actores efectivos".

