

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	9
I. LOS MODELOS DE DECISIÓN	
EL PLAN DISEÑADO Y LA PLANIFICACIÓN COMO ACTO CREATIVO .....	14
El plan como diseño utópico de la ciudad.....	14
La planificación como obra de autor.....	18
LA PLANIFICACIÓN RACIONAL COMPREHENSIVA.....	22
El método racional .....	22
Los presupuestos del método racional .....	30
Sobre los fines y los medios. El papel del político y del planificador en el método racional.....	33
HACIA NUEVOS MODELOS DE DECISIÓN .....	35
La racionalidad limitada .....	35
El incrementalismo.....	38
La aproximación de la elección estratégica .....	44
Las objeciones al modelo incremental. La exploración mixta .....	46
II. LA CRÍTICA A LA PLANIFICACIÓN	
LA CRÍTICA MARXISTA .....	50
El rechazo a la teoría de la planificación procedimental.....	50
Las contradicciones de la urbanización capitalista .....	51
El papel del estado y la planificación .....	53
LA CRÍTICA NEOLIBERAL.....	56
La libertad y las funciones del estado.....	56
La crítica a la justicia distributiva .....	61
La planificación neoliberal .....	62

### III. HACIA UNA REORIENTACIÓN DEL MÉTODO DE DECISIÓN

LA PLANIFICACIÓN COMO INTERACCIÓN Y ACCIÓN COMUNICATIVA .....	68
Los antecedentes. La planificación defensiva y la planificación transactiva .....	68
Las bases de la planificación comunicativa.....	71
La planificación colaboradora .....	77
La práctica del <i>Consensus Building</i> .....	84
El papel del planificador. Activista político y/o mediador .....	86
LA CRÍTICA AL MODELO DE LA PLANIFICACIÓN COMUNICATIVA.....	90

### IV. DEL PROCEDIMIENTO AL OBJETO DEL PLAN: LA CIUDAD JUSTA

LA JUSTICIA ESPACIAL .....	101
LA CIUDAD JUSTA .....	104
LOS PRINCIPIOS DE PLANIFICACIÓN DE LA CIUDAD JUSTA.....	110

### V. DECISIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN

LA DECISIÓN. INCERTIDUMBRES Y PROBLEMAS .....	116
LA IMPLEMENTACIÓN Y SUS DIFICULTADES .....	124
EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN.....	129

### VI. LA LEGITIMIDAD DE LA PLANIFICACIÓN

EL INTERÉS GENERAL .....	142
Concepto y justificación del interés general.....	144
El cuestionamiento del interés general.....	150
El interés general, un concepto ético .....	151
El interés general, un concepto operativo en planificación .....	152
LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA .....	154
Hacia una nueva concepción de la participación en los asuntos públicos .....	154
Planificación y participación .....	157
La participación en la práctica urbanística en España.....	163
Hacia una mejora de la participación en el planeamiento urbanístico .....	165
LOS CONFLICTOS ENTRE INTERÉS GENERAL Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA .....	169

VII. EPÍLOGO.....	173
-------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA .....	177
--------------------	-----

## INTRODUCCIÓN

El presente libro trata de las teorías sobre el método de la planificación. Es una introducción acerca de los procedimientos que se utilizan para llevar a cabo la decisión en planificación.

Como nos señala Faludi (1973a, pp. 5-7), en la teoría de la planificación se hizo bien pronto la distinción entre una teoría procedimental que trata del proceso de la planificación y una teoría sustantiva que se refiere al fenómeno con que la planificación está tratando; esto es, entre unas teorías *de* la planificación y unas teorías *en* planificación. Ambas son necesarias para una planificación efectiva, pero la teoría procedimental, dice este autor, debe verse como una envolvente de la teoría sustantiva.

Lo que se desarrolla en este libro es, por tanto, una aproximación a un aspecto de la planificación que tiene que ver con cómo se toman las decisiones, cuestión esencial por cuanto nos encontramos ante una materia que ha estado siempre, con mayor o menor presencia, en la gestión de los asuntos públicos acompañando a la acción de los colectivos sociales.

En efecto, desde el momento en que un determinado colectivo de individuos se constituye en un grupo social, consciente de su pertenencia al mismo, cohesionado e integrado, se produce, como señala Weber (1922, trad. española 1984, p. 5), la acción social. La colectividad se estructura entonces en sociedad y esta lleva a cabo, entre otras, una actividad social cuyo objeto es hacer frente a las contingencias mediante unas estrategias de actuación destinadas a prevenirlas. A esto lo denominamos, en un sentido general, planificación y deviene en una actividad de intervención que requiere la toma de decisiones para definir los objetivos, establecer los medios y desarrollar las actuaciones.

La irrigación de los campos de cultivos o la construcción de asentamientos, que serán dos de las actividades que en la antigüedad requerirán un mayor esfuerzo colectivo, no hubieran sido posibles sin una organización social avanzada que adopta unas reglas de funcionamiento más o menos

elaboradas, una dirección, un control de los procesos destinados a la toma de decisiones para la consecución de estos propósitos y una asignación de recursos. Todos estos elementos forman parte de la planificación.

La planificación, especialmente la planificación territorial, tiene, pues, una larga trayectoria, pero la teorización sobre la planificación es bien reciente. Para Friedmann (1987, p. 21) la práctica de la planificación en su sentido actual empezó en las primeras décadas del pasado siglo XX, pero no será hasta los años cincuenta cuando comienza a desarrollarse soportada en una teoría y una metodología específica.

Sus raíces deben situarse en Saint Simon y Comte, en los cuales toma forma la idea de una ciencia, denominada "física social", que se pondría al servicio de la humanidad, y de unos científicos que, conociendo las leyes de la sociedad, trabajarían para que esta pudiese controlar su destino<sup>1</sup>.

Ciertamente, las raíces surgen del legado de la revolución francesa, del panorama que abre la Ilustración, del conjunto de ideas que se desarrollan a partir de finales del siglo XVIII, que enfatiza el valor del conocimiento científico rechazando los dogmas y que ensalza la investigación empírica. Pero la planificación, dice Friedmann, solo se consolida con la madurez de una ciencia de la sociedad que en sus diversas disciplinas alcanza cierta aceptación social, y con la revolución industrial, frente a la cual hubo que hacer enormes esfuerzos para enfrentarse a los extraordinarios problemas generados por aquella.

La planificación comienza en el ámbito público y el descubrimiento de un ámbito público puede considerarse como el logro supremo de la Ilustración (Friedmann, p. 23 y ss.). El estado ha de expresar sus decisiones en términos de propósito público y ha de concitar el acuerdo, resolver los conflictos, conseguir la estabilidad, apoyar el crecimiento económico, y para ello incorporará, cada vez en mayor medida la planificación, que se extenderá a un variado campo de la acción pública –del desarrollo de las ciudades y territorios a la economía, a las infraestructuras, a los equipamientos, etc.– y para múltiples aplicaciones, y los problemas que a partir de entonces van a ascender a la conciencia pública serán, por definición, de interés general.

Es con la revolución industrial con la que se produce el cambio en la concepción de la planificación y en la configuración del método. Ya no es la obra de un autor, como el planificador de las ciudades griegas o el agrimensor

---

1. Saint Simon considera necesaria una nueva disciplina que arrebatase la reflexión sobre la sociedad a la teología y a la metafísica. Esta nueva disciplina debería constituirse como una "fisiología social", entendida como la ciencia positiva del hombre y la sociedad, que debía fundar su conocimiento en la observación objetiva del orden social para desentrañar sus funciones. Para Comte la sociedad debía ser gobernada por una minoría de científicos que empleasen métodos de la ciencia para resolver los problemas humanos (Friedmann, 1987, pp. 64 y ss.)

egipcio diseñador de la irrigación de unos campos de cultivos, que basan sus respectivos trabajos en la experiencia de su oficio, ingenio e intuición, sino que en la base del proyecto planificador estará, como señala Healey (1997, p. 9), el conocimiento científico y la racionalidad instrumental. El primero proporcionará las bases objetivas para identificar los problemas y predecir las posibilidades futuras, y la racionalidad instrumental permitirá, de una manera lógica y sistemática, relacionar los fines con los medios. De ambos surgirá la razón imparcial, que será, pretendidamente, la medida de las acciones justas y que presidirá buena parte de la práctica planificadora de nuestra historia reciente. Así comenzará desde una perspectiva moderna la planificación.

La pretensión de este libro es presentar una visión sintética de su recorrido desde principios del pasado siglo hasta el momento actual. Lo que se aborda en este trabajo es la planificación como una técnica de decisión y un modo particular de actuar, que ha ido conformándose bajo la pretensión de que es posible adoptar un método para abordar una situación de decisión independientemente del objeto, de la materia concreta. Lo que sigue es pues el análisis de las teorías y prácticas que se han ido sucediendo a la búsqueda de una metodología que permita establecer cómo afrontar un proceso de planificación.

Este planteamiento continúa vigente y la proliferación de teorías, de corrientes de pensamiento, así lo testifican hasta el punto que en la actualidad la fragmentación teórica es un hecho evidente y, como bien señalan Palermo y Ponzini (2010), ninguna aproximación ha tenido hasta ahora resultados convincentes.

En todo caso, la teoría se debate fundamentalmente en el marco académico sin que, al parecer, tenga demasiada transcendencia en el campo de la práctica. Esta cuestión depende, lógicamente, de contextos culturales, pero en nuestro país lo que decimos es bien evidente, por cuanto no parece que la teoría de la planificación forme parte de los planes de estudio y el resultado es que el aprendizaje del procedimiento, la reflexión sobre el cómo hacer queda casi siempre soslayado.

La forma de la ciudad, la estructura urbana, las funciones urbanas, los usos del suelo, etc. son las preocupaciones principales de la teoría en planificación, en este caso de la teoría urbana, y son el propósito de los textos de técnica urbanística y de los manuales portadores del saber experto, profesional, centrados todos ellos sobre el objeto y el contexto, preocupados por el desarrollo físico de la ciudad y el territorio pero que no suelen considerar el método para llegar a la decisión. Nos encontramos así con dos reflexiones teóricas, la teoría urbana y el método de la planificación, que no han mantenido apenas contacto entre sí; sin embargo, en la práctica no se hace posible la una sin la otra, ya que ambas son necesarias para que el proyecto planificador sea viable.

Como hemos señalado, en este libro se ha pretendido hacer una aproximación al contenido de la teoría de la decisión en planificación, aunque hemos hecho un primer acercamiento a una nueva corriente de pensamiento, que se ha dado en denominar la Ciudad Justa, y que insatisfecha con los resultados plantea la necesidad de volver a los orígenes, a centrarse en el objeto, a considerar cual ha de ser el propósito último del plan.

La teoría de la planificación se preocupa, pues, del procedimiento, del proceso de toma de decisiones, de la legitimidad de las acciones, de la justificación de las propuestas y de la implementación. Preguntas tales como: ¿cuáles son las fuentes de legitimidad del plan?, ¿cuáles son sus límites?, ¿cuáles sus principios éticos?, ¿cómo se define el interés general?, ¿cuál es el rol del experto?, ¿qué papel ha de jugar la participación?, ¿a quién favorece la decisión?, ¿cómo implementar la decisión?, etc., son, entre otras, las que preocupan a la teoría de la planificación y las que hemos tratado de poner en evidencia, siguiendo una cierta perspectiva cronológica, a partir de las distintas teorías y escuelas de pensamiento que han ido sucediéndose, e insertándolas en las corrientes filosóficas que les han servido de inspiración. En todo caso, se ha tratado de hacer una exposición lo más clara y sintética posible a riesgo de la simplificación, siempre obligada en toda obra introductoria.

No es pues el objeto de este trabajo considerar cuáles son las temáticas propias de la planificación o cómo se han ido incorporando a su contenido nuevos asuntos, como la globalización, los riesgos naturales, el paisaje, la sostenibilidad, los problemas de género, etc. Esto corresponde a los aspectos sustantivos que aborda la planificación territorial.

La planificación territorial es una técnica de decisión y una actividad pública, y esto último no ha sido siempre objeto de consideración suficiente, de ahí que a veces se tiene la sensación de que determinadas proposiciones teóricas pequen de ingenuidad, o de desconocimiento, sobre la tarea planificadora cuando dejan de lado las relaciones de poder, o las desestiman como una cuestión engorrosa que les descuadra el argumento o que les descompone la construcción teórica. Pese a todo, el estudio de la teoría de la planificación nos ofrece un extraordinario conjunto de reflexiones y aportaciones y nos abren el campo de visión para la práctica.

Es pues, con esta intencionalidad, con la que se ha efectuado este trabajo; por una parte, con el propósito de proporcionar unas referencias útiles que permitan encarar la tarea planificadora con un más amplio bagaje de conocimientos y, por otra, con la intención de que este libro pueda servir como una guía inicial para aquellos que quieran profundizar en esta materia. El libro está dirigido, pues, a los profesionales que quieran tener un marco básico del que partir para adentrarse en la ya extensa fronda de teorías, corrientes y escuelas; y a los estudiantes que tienen como pretensión iniciarse en el “arte” y la “ciencia” de la planificación.