

Teorías de la planificación territorial: métodos de decisión

Manuel BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA

Geógrafo urbanista.

RESUMEN: La teoría de la planificación territorial ha sufrido una profunda transformación desde sus inicios a comienzos del siglo xx y con ello el modelo de plan. El presente trabajo describe el desarrollo de las ideas y teorías que ha ido sucediéndose y cómo han incidido en la planificación. A la luz de estas experiencias el trabajo culmina planteando algunas cuestiones claves necesarias para mejorar el proceso de toma de decisiones en la planificación.

DESCRIPTORES: Teoría de la planificación. Planificación territorial. Planificación racional. Planificación comunicativa.

1. Introducción

La teoría de la planificación¹ ha tenido una profunda transformación desde sus comienzos a principios del siglo xx. Esta transformación ha sido en gran parte consecuencia de los avances en el desarrollo de la teoría y la filosofía política, de la eclosión de los movimientos sociales que surgen a partir de mediados de los sesenta y de sus reclamaciones de una mayor participación en los asuntos públicos y de la propia experiencia planificadora. No obstante, la teoría de la planificación ha estado casi siempre desligada de la actividad profesional. Las sucesivas teorías de la planificación solo en ocasiones han tenido una clara plasmación práctica. En realidad estas diferencias teoría/práctica

han sido entre el deber ser que las teorías planteaban y la realidad de las situaciones, que siempre han escapado a las pretensiones teóricas.

Quizás la escasa vinculación entre la academia, donde se desarrolla el pensamiento teórico y la práctica profesional ha estado en la base de esta separación. La puesta en práctica que desde los ámbitos profesionales se ha ensayado para desarrollar las proposiciones que se derivaban de la teoría no han tenido en su mayoría los frutos pretendidos y las inconsistencias de la teoría o las dificultades de su implementación que mostraban su puesta en acción no han sido demasiado consideradas desde el ámbito académico, de manera que teoría y práctica han caminado

Recibido: 13.10.2015; Revisado: 14.01.2016.
Correo electrónico: benabent@correovia.com
El autor agradece a los evaluadores anónimos sus enriquecedores comentarios.

¹ Distinguimos aquí, de acuerdo con FALUDI (1973), la teoría de la planificación de la teoría en planificación, entendiend-

do por la primera la teoría acerca de los procedimientos para la toma de decisiones en planificación, en tanto que la teoría en planificación es la teoría sustantiva, que se refiere a los asuntos de que trata la planificación. En este artículo hacemos referencia exclusiva a la teoría de la planificación.

de forma paralela con pocos momentos de encuentro.² En el caso de España apenas se ha podido siquiera establecer esta conjunción por la escasa atención prestada a la elaboración teórica de la planificación.

El presente artículo se centra en los métodos de decisión, uno de los aspectos teóricos que generan mayor controversia y que se sitúan siempre en el centro del debate sobre la planificación, planteándose los elementos esenciales que caracterizan a las teorías que han tenido una más clara influencia en la práctica planificadora y en las críticas que han cosechado, tanto desde otras corrientes de pensamiento como desde el ejercicio profesional.³

El trabajo culmina con una aproximación teórica/práctica a una propuesta posible de método de la planificación, que toma como base la planificación deliberativa, despojándola de su visión idealizada y que asume el interés general como principio y razón de la acción pública. En anexo, al final del artículo, se sintetizan los rasgos esenciales de las distintas corrientes consideradas.

2. El plan diseñado

El desarrollo de la planificación moderna, tal como hoy la entendemos, tendrá lugar con el plan diseñado; esto es, el plan, hasta prácticamente finales de los años sesenta del pasado siglo, será un ejercicio de diseño físico, dibujado sobre el papel, que nos muestra cómo será el futuro de la ciudad o el territorio cuando el plan se haya culminado

La ciudad sería como se había diseñado en el plan, en un tiempo indeterminado, siempre a largo plazo, y este planteamiento se funda en la confianza y en la certidumbre, al menos aparente, de que el plan se va a cumplir tal como se ha previsto, o dicho de otra manera, el plan no prevé incertidumbres.

Para WEBBER (1968) el plan asumiría implícitamente que la organización social y los objetivos eran estables, que existía un amplio consenso social acerca de los objetivos de

desarrollo y que si éstos eran estables, los objetivos futuros serían como los presentes y, por ello, reconocibles por los profesionales. El plan aparece así como un instrumento que está al margen de los procesos económicos y no se estima que éstos fueran a tener una incidencia significativa.

El plan estará imbuido, por otra parte, del sueño utópico de la forma urbana y se concebirá, en gran medida como una prolongación de la arquitectura (TAYLOR, 1998; PALERMO, 2004). En este planteamiento, bastante común, de lo que se estima ha de ser el plan tiene una especial importancia la formación de los profesionales que desarrollan la planificación, ingenieros y arquitectos, que por mucho tiempo dominan la escena de la planificación en los países occidentales.

Por otra parte, el método de la decisión se dejaba en manos del experto y la ciudad por él proyectada sería resultado de su sensibilidad, de su arte y de su oficio. El plan era un acto puramente creativo (ASTENGO, 1943, en MAZZOLENI, 1991), una obra de autor, un acto decisonal, fundamentado, de arriba abajo, en el conocimiento experto, legitimado por el saber disciplinar, conformando así una visión que privilegiaba el acto de la decisión respecto de los procesos de interpretación de los problemas y de formación del consenso (PALERMO 2004). Entre el análisis y la propuesta no había más mediación que la mente creativa del experto. El planificador como creador y guía o, como dirá Piccinato, como médico y juez de los procesos territoriales.

En el fondo de este planteamiento se encuentra, como nos dirá FALUDI (1987), la creencia en el rol del conocimiento como guía, sin ambigüedad, de la acción, que no considera la posibilidad de elección que siempre está presente en la planificación y que subestima la naturaleza condicional del conocimiento. En suma, no aparece ninguna idea de que la reflexión estuviese condicionada por valores y la planificación queda a la imaginación del proyectista siendo el modelo de ciudad el resultado de su mente creativa.

² Diversos autores han puesto en evidencia su insatisfacción por las contribuciones de las teorías procedimentales a la solución de los problemas reales y en algún caso incluso se considera que el intento de establecer una teoría de la planificación como una ciencia social autónoma ha fracasado y se necesita una reorientación teórica. Ver a estos efectos: SCOTT & ROWEIS, 1977; SCHÖN, 1983; YIFTACHEL,

1989; ALEXANDER, 1997; THOMPSON, 2000; BROOKS, 2002; CAMPBELL, 2002; ALEXANDER, 2010; LAURIA, 2010; PALERMO & PONZINI, 2010; PISSOURIOS, 2013.

³ En este artículo se sintetiza parte del trabajo que se desarrolla por el autor en el libro *Introducción a la teoría de la planificación*, Universidad de Sevilla.

3. La planificación como ciencia

La influencia de la teoría positivista traerá consigo la puesta en crisis de esta corriente que FALUDI (1987) denominará del «salto creativo», que basa su confianza en la comprensión intuitiva del experto. El desarrollo de la planificación racional comprensiva supondrá la introducción de la ciencia en planificación. La cuestión que se planteará es cómo tomar una decisión racional y el camino a seguir no será otro que el camino del método científico.

El planificador se considerará ahora un experto que utiliza los mismos procedimientos metodológicos que el investigador científico. ¿Qué quiere decir esto? Que debe actuar de forma imparcial, que no está influido por sus valores ni por otros valores externos, que separa los fines, que están fuera del método y que corresponde a la política, de los medios empleados para alcanzar tales fines, que han de ser objetivos, bien explicados y no basarse en conjeturas, presentimientos o intuiciones.

La elaboración popperiana del método científico estará en la base de esta metodología de la planificación. La propuesta del plan ha de ser racional, que quiere decir que sometida a cualquier tipo de evaluación resulta óptima. Ello supone, como señalan MEYERSON & BANFIELD (1955), considerar todas las alternativas posibles, identificar y evaluar todas las consecuencias que tendrían lugar en cada alternativa y seleccionar aquella cuyas consecuencias son preferibles en relación con los fines pretendidos.

La planificación se convierte así en una herramienta, y como tal, aséptica, libre de valores y objetiva. Para la teoría de la decisión racional existe una separación neta entre fines y medios. A la planificación no le corresponde establecer los fines; éstos se establecen mediante un procedimiento que es político y, por tanto, externo al proceso de planificación, procedimiento que no es racional en el sentido que hemos expuesto, sino que es un proceso mediatizado por sistemas de valores, compromisos, relaciones de poder, acuerdos y normas.

La consecuencia lógica de este planteamiento es que el planificador es un científico aplicado y es a él a quien le corresponde desarrollar el proceso planificador.

Como es sabido, el colofón de la planificación racional será la planificación sistémica. Apoyada en la modelística y con el soporte de las computadoras el proceso de planificación racional se puede efectuar de manera casi

automática, basta con modificar un parámetro y mediante la aplicación de algún modelo obtener nuevos resultados, es decir, nuevas propuestas y decisiones. Se logra así un tecnicismo apolítico independiente de cualquier consideración sobre los valores o el debate político (TAYLOR, 1998).

Ni que decir tiene que el método puede resultar atractivo, dota a la planificación de un halo de cientifismo, las decisiones son perfectamente argumentables y no se ven influenciadas por ideologías ni valores. Además, revaloriza el papel del planificador, conocedor del método. De ahí que la metodología racional comprensiva en planificación haya sido altamente considerada.

No obstante, las objeciones al método surgirán pronto. SIMON (1945) y MARCH & SIMON (1958) objetarán que la propuesta de análisis de todas las alternativas posibles para obtener la óptima requiere una cantidad de recursos, en términos de tiempo y financieros, que la planificación no puede permitirse, además de que este proceso de decisión y evaluación de todas las alternativas posibles no es real porque el hombre y las organizaciones están limitados en sus capacidades y conocimientos y en consecuencia se actúa seleccionando no la alternativa óptima sino la más satisfactoria, ya que no siempre se puede actuar con absoluta certeza o pleno conocimiento de las consecuencias de cada alternativa.

Por otra parte, plantearán que la separación tajante entre fines y medios no resulta posible, pues los medios tampoco son neutros y medios alternativos para conseguir un determinado fin pueden, a su vez, originar consecuencias no deseadas que afectarán al propio fin.

La consecuencia de este planteamiento es que en la mayoría de los casos se actúa en situaciones de incertidumbre y en tales condiciones no es posible la teoría racional. March & Simon consideran que el hombre tiene una racionalidad limitada y por ello tratará de conseguir un determinado nivel de aspiraciones que sean suficientemente satisfactorias para sus propósitos.

Debe señalarse que en el campo de la planificación las condiciones de certidumbre y certeza ante una situación de decisión suelen ser lo excepcional. Lo común es que no sea posible considerar la totalidad de aspectos relevantes para la decisión, por ello sólo en raras ocasiones se podrá seguir el procedimiento racional para lograr el óptimo.

Por estos motivos, la aproximación de la racionalidad limitada, será en buena medida el método considerado, avalado por la contundencia de las consideraciones y críticas del método racional.

4. El incrementalismo y la aproximación de la elección estratégica

El incrementalismo se puede considerar como la negación de la planificación tal como representan las posiciones anteriormente consideradas o, si se quiere, una nueva forma de aproximarse a los problemas y a las soluciones, que niega el plan como un producto final y que considera que la solución de los problemas solo se hace posible mediante un proceso de toma de decisiones sucesivas.

Este planteamiento no parece que a primera vista haya tenido mucha incidencia en la planificación pues el plan supone una herramienta que, de una vez, establece un conjunto de decisiones, inamovibles hasta su materialización, pero debe decirse que ha tenido una indudable influencia en el modelo de plan, que a partir de estas reflexiones se hace más flexible, dejando de lado la idea arraigada del plan a largo plazo que nos presentaba la teorización del plan diseñado.

El incrementalismo es una escuela de pensamiento que se apoya fundamentalmente en el pragmatismo, corriente filosófica que se sustenta en el planteamiento de que el conocimiento se adquiere a partir de la experimentación y es por ello falible y temporal, no existiendo hechos absolutos. Se centra en los resultados y efectos prácticos y deja de lado categorías, principios, etc. El incrementalismo no considera medios o fines, sino que estima la política como un proceso de ajustes sucesivos que modifican marginalmente, es decir, no de forma radical, las decisiones ya tomadas.

El método incremental lo que nos plantea es que hay que considerar la realidad existente como una alternativa que puede ser comparada con otras alternativas estrechamente relacionadas con aquella, para conocer las pérdidas y ganancias que se obtendrían haciendo ajustes relativamente pequeños en la realidad existente.

Para DAHL & LINDBLOM (1953) la base de su argumentación es que las alternativas que difieran mucho de la realidad presente son difíciles

de predecir y porque la gente no puede prever con seguridad sus propios deseos ni elegir racionalmente entre alternativas drásticamente diferentes de la realidad presente. Ante esto el incrementalismo es para los autores un proceso de constante comprobación de nuestras preferencias por la experiencia y el resultado después de haber actuado, ya que siempre se puede comparar con las condiciones antes del cambio; esto es, se pueden verificar los resultados de la acción y en consecuencia corregir fácilmente los errores.

La metodología incremental será denominada por LINDBLOM (1959) como el modelo de las comparaciones limitadas sucesivas. Para el autor se pueden lograr acuerdos en los objetivos a partir de una corta lista de posibilidades y efectuar la toma de decisiones alrededor de unas pocas estrategias que no difieran sustancialmente de la estrategia existente.

El sustento de este planteamiento es que es muy difícil llegar a acuerdos sobre los valores y objetivos de una acción, porque es de una gran dificultad decidirse ante la importancia relativa de valores en conflicto. Por ello, dice el autor, la única posibilidad es elegir entre diferentes políticas alternativas que ofrecen combinaciones marginales de valores, es decir, cuánto vale sacrificar parte de un valor por algo de otro valor, por ejemplo, la libertad frente a la seguridad.

Lo que hay que hacer son comparaciones marginales y cuando se escoge entre dos valores marginales se escoge en realidad entre dos políticas. Por este motivo también los fines y los medios se escogen simultáneamente y no es una elección secuencial como en el método racional.

La esencia del método es que no es necesario el análisis exhaustivo, sino efectuar comparaciones sucesivas limitadas logrando la simplificación de la siguiente manera:

- a) Limitando las comparaciones entre políticas a aquellas que difieran relativamente poco de las políticas en curso en la actualidad.
- b) Ignorando las consecuencias de las políticas y los valores que podrían ser lesionados.

Respecto a lo primero considera el autor que en las democracias occidentales las políticas cambian casi siempre mediante ajustes incrementales y no a grandes saltos y esto permite disponer de buena información aprovechándose al máximo el conocimiento disponible.

Respecto a lo segundo porque para Lindblom cada interés o valor importante suele tener en la sociedad su «perro guardián», es decir instancias que defienden su campo de competencias, y el funcionamiento del sistema de intereses suele asegurar la atención a todos los valores de la sociedad más que cualquier intento de comprensión intelectual exhaustiva.

Por tanto, es a través del ajuste mutuo de intereses, de las presiones múltiples, que se adaptan las políticas a un mayor número de intereses.

Es por ello que el planteamiento esencial del modelo incremental es que:

la elección que emerge del proceso de toma de decisiones no es casi nunca un acto de voluntad de un decisor aislado, sino el producto de una interacción social. Todas las decisiones de política pública son coproducidas por una pluralidad de actores con valores, objetivos y lógicas de acción diferentes. Aun cuando la elección afecte o implique sólo a un decisor individual, éste seguramente habrá tenido en cuenta las preferencias y los recursos de otros actores en la selección de las alternativas, y lo hará, al menos, para evitar que esos actores ejerzan poderes de veto o de obstrucción en la fase de puesta en práctica de la decisión. (DENTE & SUBIRATS, 2014: 60-61).

La política, dice LINDBLOM (1959), se hace y rehace sin cesar, no se hace de una vez por todas, es el resultado de aproximaciones sucesivas hacia unos objetivos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones que surgen del resultado de las decisiones anteriores. Es el resultado de sucesivas comparaciones.

En consonancia con la teoría incremental, en planificación tendrá su correlato la escuela de la Elección Estratégica (*Strategic Choice*), que hasta el presente no ha tenido especial significación en nuestro país. El planteamiento es que en planificación sólo se debe considerar el problema que se tiene por delante, mostrando un cierto desinterés por la idea de futuro, pues como hemos visto sobre él tenemos un control muy limitado (FRIEND & JESSOP, 1969; FRIEND & HICKLING, 1987; FALUDI 1987).

La propuesta es, por tanto, un rechazo al modelo clásico de planificación, pues se concibe como un ensamblaje de decisiones, un continuo de elecciones estratégicas que, si se quiere, se puede denominar como planificación. El plan como tal herramienta no existe

y las decisiones estratégicas, no son más que un conjunto de procedimientos para ayudar a tomar decisiones.

La planificación es pues una cadena de decisiones estratégicas que se enfrenta a la incertidumbre paso a paso, de forma iterativa e incremental. Es la ruptura con el modelo canónico de planificación, pues cuestiona cualquier tipo de plan, por muy flexible que sea y que se formalice en un único acto. Su aproximación es a partir de la decisión, no del problema, y toda nueva decisión a considerar dependerá de las circunstancias nuevas que se han originado como resultado de las anteriores decisiones.

En suma, el planteamiento es la sustitución del plan por la concatenación de decisiones estratégicas.

5. Las objeciones al modelo incremental y la planificación estratégica

El planteamiento incrementalista mediante comparaciones sucesivas limitadas será puesto en cuestión, ya desde posiciones frontales que rechazan la validez universal de sus presupuestos teóricos (DROR, 1964: 255-264), o desde posiciones más matizadas (ETZIONI, 1967), que aceptando la base argumental tratan de mejorar el método.

Así, Dror (*Ibid.*) plantea que la propuesta de Lindblom sólo se hace posible si se cumplen simultáneamente tres condiciones:

- a) Los resultados de las políticas actuales deben ser satisfactorias para los decisores y para los afectados, en la medida en que pueda considerarse que los cambios marginales aportan una tasa aceptable de mejora en los resultados de las políticas.
- b) No debe variar mucho la naturaleza de los problemas.
- c) Debe permanecer constante la disponibilidad de medios para atender los problemas.

Para el autor la política incremental prevalece en situaciones de una gran estabilidad social, donde el cambio ocurre lentamente y la rutina es frecuentemente la mejor política, pero si las políticas son inaceptables es preferible adoptar políticas radicalmente nuevas y asumir los riesgos. El modelo incremental es para este autor de naturaleza conservadora, apela a la administración por consenso y va contra la innovación.

Por otro lado ETZIONI (*Ibid.*) señalará que el modelo incremental parte de que las políticas son el resultado del acuerdo entre múltiples intereses y que la medida de una buena decisión es el acuerdo entre los que toman las decisiones, mientras que la decisión insatisfactoria es la que excluye a actores capaces de alterar el curso de acción proyectado y que por ello pueden modificar o bloquear las decisiones. En suma, su cuestionamiento es que la política es decidida por lo poderosos y que las demandas de lo menos privilegiados o de los políticamente no organizados están subrepresentadas o excluidas. Coincide con Dror en que tiende a negar las innovaciones sociales y solo busca variaciones limitadas con respecto a las políticas del pasado. Por ello estima que las decisiones incrementales no son útiles en situaciones en que las condiciones cambian rápidamente o cuando las decisiones fueron incorrectas desde el principio.

Para Etzioni el incrementalismo no toma en cuenta las decisiones fundamentales, sino solo las decisiones incrementales y señala que aunque estas últimas sean más numerosas las decisiones fundamentales son las que marcan el contexto en las que se desarrollan aquéllas.

Para paliar esta limitación, plantea el enfoque de exploración mixta, es decir propone un modelo de combinación de varios niveles de exploración de la realidad. Primero, un análisis global y general de la realidad, para extraer las cuestiones fundamentales en relación a los fines que se proponen, esto es, no abordando todas las alternativas posibles, como se plantea la teoría racional y, segundo, una vez adoptadas las decisiones fundamentales se abordarían las decisiones incrementales en el marco de las primeras.

Como puede observarse este planteamiento metodológico está en la base de la planificación estratégica, que limita de forma premeditada su acción a los elementos territoriales claves o esenciales obviando los demás y centrando en ellos toda la acción planificadora.

6. Hacia una reorientación del método de decisión

Si hasta el momento la planificación continúa siendo la obra de expertos y la participación pública no es más que un remedo, o más bien un instrumento para mejorar la información del decisor, la crítica al modelo de planificación, procedente tanto de la corriente

marxista como desde posiciones radicales no marxistas en los años setenta del pasado siglo tendrán un importante calado en la práctica profesional.

Las nuevas aproximaciones pondrán un mayor énfasis en la participación pública, pero también en destacar la importancia del poder, hasta entonces enmascarado en la toma de decisiones ante la pretendida neutralidad de la planificación.

Se desarrollará la idea de que junto al conocimiento científico existen otros tipos de conocimientos que han de ser considerados en planificación y se abogará por un nuevo papel del planificador.

La influencia de estos nuevos planteamientos cuestionará el hacer tecnocrático empleado hasta el momento en la planificación. Se producirán nuevas aproximaciones al método de la planificación y en estas nuevas consideraciones el papel del planificador cambia o más bien asume nuevas funciones que pasan ahora a ser las principales. El planificador es un constructor del consenso, que trata de que todos los interesados (*stakeholders*) puedan hacer oír su voz en el proceso planificador, que aporta la información necesaria para alimentar el debate y perfilar los asuntos, que organiza y determina los instrumentos que faciliten la negociación.

Es más, se pone en cuestión incluso el saber experto tal como es entendido hasta el momento. SCHÖN (1983) cuestiona que sea posible comprender el mundo desde una objetividad científica. Señala que el planificador no soluciona los problemas aplicando un recetario adquirido en su formación académica, ya que las situaciones concretas a la que se enfrenta (complejidad, incertidumbre, conflicto de valores, etc.) no permiten aplicar el modelo de la racionalidad técnica y su actuación surge de la reflexión que se produce en el proceso de aprendizaje en la acción y en la interacción entre planificador y cliente.

Antecedentes de estos planteamientos los podemos encontrar en lo que se dio en denominarse en EE.UU. la planificación defensiva y la planificación transactiva.

Así DAVIDOFF (1965) impulsará lo que calificará como planificación defensiva (*advocacy planning*), que en su planteamiento esencial rechaza que las principales cuestiones públicas sean elección entre métodos de solución técnica. Para Davidoff los problemas de justi-

cia distributiva son centrales en planificación y no se pueden resolver técnicamente ni desde una posición de neutralidad. Considera que difícilmente las decisiones, en unas sociedades plurales conformadas por grupos con intereses distintos, sirvan al interés general. Para el autor el plan no puede servir a todos los intereses ni el organismo de planificación puede plantear todas las alternativas. Las alternativas de los distintos grupos de interés deben ser presentadas por ellos mismos mediante su propio plan, es decir, deben tener articulados sus propios intereses. Rechaza, pues, la noción de la mejor solución como representativa de los intereses generales.

Para el autor, si los valores no son neutrales y los distintos grupos representan intereses distintos, los objetivos de la planificación serán diferentes y, por tanto, también las alternativas. La planificación es política y no existen las soluciones óptimas. El planificador debe ponerse al servicio de un grupo de interés y el plan ha de resultar el programa de ese grupo de interés.

Si Davidoff rechaza la acción exclusivamente técnica del planificador, FRIEDMANN (1973) estima que el planificador no es el técnico que basado en su conocimiento experto proporciona la solución correcta, sino que la planificación es el resultado de una lógica transactiva de doble dirección, entre el «cliente» y el experto, donde el aprendizaje surge de la comunicación entre ambas partes, cada uno con sus propios métodos de conocimiento, y de la exploración conjunta de los problemas y de las posibles soluciones. El problema, según el autor, no es cómo hacer la decisión más racional sino cómo mejorar la calidad de la decisión.

Para FRIEDMANN (1993) la transacción entre el planificador y la población afectada es lo que establece las bases para un conocimiento adecuado de los problemas, siendo necesario que la población participe desde el principio en el proceso de planificación, cuando los problemas todavía no se han definido.

En suma, estos planteamientos se alejan ya notoriamente de la corriente positivista, que basa la toma de decisiones exclusivamente en el conocimiento experto. La vinculación y la simpatía política del planificador con los intereses del cliente o la colaboración estrecha del planificador y cliente, conjugando sus saberes para dilucidar los problemas serán una nueva vía que abrirá paso a la planificación comunicativa.

6.1. La planificación comunicativa

En efecto, los planteamientos mencionados ponen el énfasis en la interrelación ente los sujetos, en el aprendizaje mutuo, en el conocimiento que se adquiere en la comunicación a través del diálogo.

El desarrollo de estos presupuestos tendrá su mejor expresión en la teoría de la acción comunicativa de Habermas, que servirá como soporte a todo un nuevo planteamiento sobre el método de la planificación.

En lo esencial, la acción comunicativa, tal como es enunciada por Habermas, es una forma de racionalidad para elegir los medios más apropiados para lograr un fin, y se basa en el acuerdo entre las partes que participan en el proceso comunicativo, el cual ha de desarrollarse mediante un discurso libre y abierto. Este proceso discursivo es para Habermas un proceso cooperativo en el que los participantes mediante la interacción y siguiendo unas determinadas reglas que doten de validez al proceso (inteligibilidad, verdad, veracidad y corrección) convergen en unos argumentos compartidos. Así el proceso discursivo deberá seguir el siguiente procedimiento:

El hablante tiene que elegir una expresión *inteligible* para que hablante y oyente puedan *entenderse entre sí*; el hablante tiene que tener la intención de comunicar un contenido proposicional *verdadero* para que el oyente pueda *compartir el saber* del hablante; el hablante tiene que querer expresar sus intenciones de forma *veraz* para que el oyente pueda *creer* en la manifestación del hablante (pueda fiarse del él); el hablante tiene, finalmente, que elegir una manifestación *correcta* por lo que hace a las normas y valores vigentes, para que el oyente pueda aceptar esa manifestación, de suerte que ambos, oyente y hablante, puedan *concordar entre sí* en esa manifestación, que contiene un trasfondo normativo intersubjetivamente reconocido (HABERMAS, 1984, trad. española 1997: 300-301).

Como se observa la meta del entendimiento es producir el acuerdo excluyendo la coacción o el engaño y no puede venir impuesta por una parte a otra de los participantes.

En suma, la libertad e igualdad de las partes, la fuerza del mejor argumento y la ausencia de coacción son los presupuestos básicos que dotan de legitimidad al procedimiento deliberativo.

Para Habermas, en la situación ideal antes descrita, todo consenso que se alcance puede considerarse, *per se*, un consenso racional. El procedimiento ideal de la deliberación ha de reunir además, según indica Habermas siguiendo los postulados de Cohen, las condiciones de libertad, razonabilidad, igualdad y de búsqueda del consenso:

La deliberación ha de ser libre porque los participantes no están sometidos a restricciones o requerimientos previos. La deliberación ha de ser razonada porque las partes deben aclarar las razones que les asisten para presentar sus propuestas. Los participantes han de ser formal y sustancialmente iguales en el sentido en que las reglas que regulan el procedimiento de la deliberación no distinguen entre individuos, todos gozan de igual *status*, y el poder o recursos de tales individuos no configura sus oportunidades ni juega un papel decisivo en la deliberación. Finalmente, la deliberación ideal pretende alcanzar un consenso racional motivado, es decir, encontrar razones persuasivas para que todos aquellos comprometidos actúen según los resultados de la deliberación. (COHEN, 1989, 2007:133-134).

Este planteamiento ideal será puesto en práctica por autores como SAGER (1994) FORESTER (1989, 1993), INNES (1987, 1995, 1998, 2004), INNES & BOOHER (1999), HEALEY (1992, 1997, 1999, 2003) que abundarán en su teorización y aplicación práctica en la planificación.

Para SAGER (1994) la función de la planificación comunicativa va más allá de ser un instrumento para la decisión, sino que ha de tener una función integradora de alimentar e iluminar el debate público sobre la acción colectiva.

FORESTER (1993) señala que la participación comunicativa es la vía esencial para obtener el conocimiento, escuchar críticamente las palabras de los otros, centrar la atención a partir del diálogo y conformar la atención en los asuntos básicos, formular el problema y, en ese proceso, eliminar las distorsiones de poder, siendo el plan el resultado de la convergencia de los distintos discursos e ideas, que mediante el diálogo alcanzan el acuerdo sustentado en el mejor argumento.

Para INNES (1987), al igual que para HEALEY (1997), el conocimiento y los valores se construyen en comunidad y no tienen una existencia independiente ni objetiva en el mundo exterior que se descubren mediante el análisis científico, sino que éstos se constituyen a través de un proceso interactivo y social.

Finalmente, HEALEY (*Ibíd.*) estima que no es que se pueda prescindir de la ciencia y de la razón instrumental sino que debe comprenderse el contexto cultural en que se usa y reconocer otros modos de razonar, pero es mediante la interacción a través del debate como se identifican las prioridades y se desarrollan las estrategias para la acción colectiva. Por ello, en su propuesta de planificación colaboradora, considera que la planificación tiene que reconocer que todas las formas de conocimiento son construcciones sociales y que los individuos llegan a sus «preferencias» conformando sus ideas e intereses en el marco de contextos sociales y a través de la interacción, y que la negociación de los intereses en competencia debe sustituirse por la construcción del consenso colaborativo, por lo que es preciso evitar que las relaciones de poder puedan subordinar los intereses de la gente. De esta manera entiende la planificación como un estilo de gobernanza, un lugar de interacción y de aprendizaje social, que puede contribuir a una nueva construcción social, cambiar hábitos de razonamiento y, por tanto modificar o conducir al cambio estructural.

7. La crítica a la planificación comunicativa

Como hemos visto, la planificación comunicativa proporciona, a nuestro juicio, un golpe demoledor al método de la planificación racional, pero la situación ideal del procedimiento deliberativo y las propias condiciones de desarrollo del proceso, presupuestos de todo el andamiaje teórico en que se sustenta la acción comunicativa, y por extensión la planificación comunicativa, no deja de ser un ideal inalcanzable en la práctica.

El cuestionamiento de la planificación comunicativa se sustenta básicamente en la insuficiente consideración que ésta hace del papel del poder en las relaciones intersubjetivas, en la consideración, que se deriva del propio planteamiento comunicativo, de la imparcialidad del conocimiento y en la pretendida igualdad de los participantes en el proceso comunicativo.

En efecto, en relación con el poder la pregunta que no resuelve el paradigma comunicativo es cómo se consigue, como señala HUXLEY (1987), que los participantes en el proceso deliberativo dejen de lado sus intereses o no se vean coaccionados por el poder, riqueza, u otros recursos, o que los intereses dominantes puedan ser persuadidos por la fuerza del

mejor argumento. FLYVBERG (1998) ya señala que esto no es posible, que no se puede separar poder y conocimiento, ya que para él es una relación conmutativa: el conocimiento es poder, y lo que es más importante, el poder es conocimiento. El poder determina lo que cuenta como conocimiento y la interpretación de la autoridad se constituye como la interpretación dominante.

Para el autor uno de los privilegios del poder es la libertad para definir la realidad, pues el poder procura el conocimiento que apoya sus propósitos e ignora o suprime el conocimiento que no le sirve.

La imposibilidad de ignorar el poder o de intentar disolver las relaciones de poder en la utopía de una comunicación absolutamente transparente es lo que les hace plantear a FLYVBERG & RICHARDSON (2002), que lo necesario es establecer las reglas, las técnicas de gestión y también la ética que permitan los juegos de poder con un mínimo de dominación.

En cuanto a la pretendida imparcialidad, que en la acción comunicativa se produce porque todos se han despojado de sus intereses al participar en el proceso deliberativo resulta ilusoria. Para HELD (1987) los conflictos, los valores incompatibles y los desacuerdos morales son una realidad con la que tenemos que convivir y no pueden eliminarse, y los actores políticos no se transforman mediante la deliberación en personas altruistas.

YOUNG (1990) reafirma esta misma idea pues considera que la imparcialidad es un ideal imposible ya que el distanciamiento y desapego que supuestamente produce la imparcialidad solo es posible si se hace abstracción de las experiencias particulares, de los sentimientos, deseos, intereses y compromisos y, por otra parte, tiene además un fin ideológico, porque sirve para ocultar la forma en que las perspectivas particulares de los grupos dominantes se revisten de universalidad. Para Young la visión imparcial supone adoptar un punto de vista desde fuera de las situaciones concretas de la acción, una «visión desde ningún lugar» que no lleva consigo las perspectivas, atributos, carácter e intereses de ningún sujeto en particular.

Finalmente, en lo que se refiere a la igualdad de los deliberantes, el otro presupuesto del proceso comunicativo, señala SANDERS (1997) que en la práctica ésta no es factible debido a que:

- a) Unos ciudadanos son mejores que otros al articular sus argumentos en términos razonables.
- b) Es más probable que unos ciudadanos sean menos escuchados que otros.
- c) Unos ciudadanos son más fáciles de ser persuadidos que otros.
- d) Hay argumentos que son menos considerados por provenir de los desaventajados.

Para Sanders la deliberación trabaja paradójicamente de forma antidemocrática desacreditando, sobre bases aparentemente democráticas, la visión de aquellos quienes son menos probables que presenten sus argumentos de un modo que nosotros reconocemos como característicamente deliberativos. En efecto, es el caso que podemos señalar de las comunidades minoritarias, como gitanos, indígenas, etc. cuya cosmovisión no se ajusta a los patrones comúnmente reconocidos y de esta manera quedan ignorados o excluidos del debate.

La propuesta de Sanders es que deben eliminarse los requerimientos de la deliberación y sustituirlos por un procedimiento en el que los grupos expresen su «testimonio», ya que este modelo permite la expresión de las diferentes perspectivas. Lo importante, para el autor, es contar nuestra propia historia, no perseguir un diálogo común, o servir como coartada al discurso dominante.

Por otro lado, FAINSTEIN (2000) señala que la práctica demuestra que la opinión de los grupos desfavorecidos puede prevalecer en casos muy concretos, como resultado de la amenaza no como el simple reconocimiento de sus puntos de vista dentro de una negociación de planificación; por este motivo las diferentes percepciones de interés en poder de aquellos en diferentes posiciones estructurales no se resuelven simplemente mediante el intercambio de ideas y considera que la movilización es necesaria. Para esta autora las palabras no prevalecen sin el apoyo de una fuerza social que lleva consigo una amenaza de perturbación.

Si estas son, en resumen, las críticas esenciales que se hacen a la planificación comunicativa, a nuestro juicio la crítica proveniente de la misma aplicación práctica de la teoría, que realiza INNES (2004) mediante el método del *Consensus Building*, va a negar de forma palpable la viabilidad práctica de la teoría. Innes considera que no es posible que el método esté dirigido a alcanzar el acuer-

do, sino en todo caso a construir un marco para el entendimiento y para la movilización de los actores y, por otra parte, señala que el método no puede sustraerse a las relaciones de poder y por ello ha de sustentarse en el principio básico de la negociación basado en el interés. Por este motivo la primera cuestión es identificar a las partes interesadas y sus intereses.

El razonamiento de Innes, basado en la experiencia profesional, es que solo se sienta a la mesa quien considera que sus intereses estarán mejor defendidos en ella que fuera de ese marco y que para vincularse y obligarse al proceso los participantes han de tener algo que ofrecerse recíprocamente, siendo la reciprocidad cuestión crucial para el diálogo.

Como se observa, el descenso desde los supuestos teóricos a la práctica concreta reduce a polvo la teoría. Lógicamente ya no es factible que la decisión sea el resultado del mejor argumento, pues como dice la autora para que sea posible es necesario compartir objetivos o una similar visión del mundo y lo que se pretende, sin embargo, es la búsqueda de un nuevo escenario en que todos los intereses puedan en algún grado encontrarse o situarse mejor que si no hubieran participado y llegado al acuerdo.

8. Por un método de decisión participativo y presidido por el interés general

Este repaso a las corrientes principales de la teoría y metodología de la planificación, expuestas casi cronológicamente, parecería indicar que unas teorías han ido sustituyendo a otras y que en la actualidad tenemos un *corpus* doctrinal unificado presidido por la planificación comunicativa, pero la realidad es que se asiste a una gran mezcla de teorías, corrientes y escuelas y, como hemos visto, las propias críticas a la planificación comunicativa evidencian que se está lejos de que este nuevo paradigma sea compartido. Para nosotros las objeciones a la planificación comunicativa no niegan la validez del cambio de perspectiva respecto a la planificación positivista pero cuestionan su visión idealizada de la planificación.

Si algo queda claro de la evolución de las teorías es que el conocimiento no es solo aquél que deriva del método de la ciencia, sino que

el conocimiento usual u ordinario es en el que habitualmente nos apoyamos para resolver problemas sociales (LINDBLUM & COHEN 1979); y no solo eso, sino que el conocimiento se construye en comunidad, de forma intersubjetiva y la mayoría de las veces a partir de preconcepciones (INNES 1987); de ahí que sea sustancial la participación pública, no solo como un medio instrumental, sino como un proceso esencialmente político. Pero la práctica nos ha demostrado también que la participación está sujeta a manipulación y está condicionada por el propio nivel de conciencia ciudadana, por el dominio de grupos de poder, etc.

Por ello la cuestión está en cómo mejorar el procedimiento, como mejorar el conocimiento y cómo lograr el consenso sobre asuntos que son en su mayoría problemas sociales que, como dicen RITTEL & WEBBER (1973), son problemas no siempre bien definidos, y su «resolución» descansa siempre en juicios políticos poco claros.

Para nosotros la práctica de la planificación ha de ser crítica y el método de decisión debe considerarse, con el sentido que se indica a continuación, cuatro cuestiones esenciales:

a) El interés general

La participación es para nosotros ineludible, el juicio experto y el argumento bien fundamentado también, pero todo el proceso planificador ha de estar presidido por el interés general, ese concepto que para nosotros constituye el principio racionalizador de toda la acción planificadora.

La cuestión es cómo se establece el interés general ¿Es a partir del proceso participativo, muchas veces manipulable e interesado y que puede dar lugar a resultados injustos? ¿Es anterior al propio proceso? ¿Lo decide el administrador público, al que se le confiere la legitimidad?

La práctica planificadora demuestra que se han de convenir unos principios básicos que orienten la acción. Al igual que en planificación no se empieza por el diagnóstico sino que se empieza por definir el problema y lo que sea un problema depende del fin pretendido, así también todo proceso de decisión, como nos dice ALEXANDER (1986), comienza ante un sentido de insatisfacción con la situación existente, y la cuestión estriba en determinar quién establece los fines que han de presidir el proceso planificador.

En efecto, esta cuestión crucial dependerá del modelo político, del diseño político-institucional que nos hayamos dotado y de la cultura de la gobernanza. No resulta posible pretender desde la planificación modelos de participación contrarios al modelo institucional establecido, es una fantasía, pero dicho esto los procesos políticos están conduciendo a configurar modelos de gobernanza con cada vez más fuerte participación de la ciudadanía, y la planificación, a pesar de las resistencias, es una de las prácticas de gobierno en que se ha hecho posible avanzar más en este camino y es así como se puede posibilitar un nuevo estilo de planificación.

La determinación de los fines es esencial porque supone la barrera, el límite que no se puede traspasar y que ha de impedir la manipulación o el sesgo en favor de los actores como mayores recursos.

Lo cierto es que hemos de convenir en unos principios básicos. El interés general no puede ser una abstracción. Los principios de que se dotan los estados democráticos (justicia social, equidad, derecho a la vivienda, medio ambiente sano, etc.), proporcionan elementos determinantes para definir el interés general, suministran las claves, pero éste debe ser concretado en cada caso. No se puede iniciar el proceso de planificación sin antes acordar los principios, los fines, o los objetivos de interés general sobre los que se va a basar el proyecto planificador y la determinación de estos principios pueden ser del gestor público, pero también de la ciudadanía implicada, ello dependerá del modelo instituido de gobernanza.

Aceptado que en el proceso deliberativo cada actor hace valer la fuerza y el poder con que cuenta, se hace necesario establecer estos límites infranqueables que determina el interés general, pero también unas reglas de procedimiento para evitar en lo posible la manipulación y el engaño. El proceso de gobernanza participativa no es un mundo idílico sino un campo de fuerzas entre distintos intereses, de lucha y de conflicto, de movilización y de presión política.

Como dice FAIRSTEIN (2000). La democracia no es solo una norma de procedimiento sino que ha de tener un componente sustantivo, la justicia social, la equidad, etc. y el resultado del proceso participativo, por muy democrático que sea, no puede terminar despojando a los más desaventajados o a las minorías, o a transgredir sus derechos.

b) Los participantes

Como hemos visto y es frecuente en planificación siempre son llamados a participar los «interesados» (¡gran eufemismo!). Al parecer estos son los que tienen «legítimo» interés, pero qué quiere decir esto, normalmente que los interesados son los que tienen intereses económicos directos o los que sin ellos el plan no puede salir adelante.

La asunción del modelo participativo no asegura por sí mismo el empoderamiento de la ciudadanía en la toma de decisiones: participación sesgada hacia los beneficiarios de los proyectos, que se apoderan del proceso participativo, participación dominada por grupos de poder o por organizaciones con intereses específicos, etc. son habituales resultados de la participación. Estos sesgos que presenta la participación están ya bien demostrados y no son fáciles de erradicar y así los movimientos locales «Nimby», por ejemplo, demuestran los efectos perversos que, a veces, pueden producir los procesos participativos.

Procurar que todos estén en el diálogo es necesario, pero si no nos resulta creíble la situación ideal de habla que nos dice la teoría comunicativa y no resulta posible despojarnos de nuestros intereses entonces la búsqueda del compromiso como el resultado de una buena política, sin unas restricciones predefinidas, es decir, sin el campo de juego señalado, será siempre, como señala BENGIS (2005), un debate distorsionado en favor de los más poderosos, de los actores con más recursos para decidir en su favor.

c) Las normas de procedimiento y la expresión de los intereses

¿Cómo participar? Respecto a las normas de procedimiento, el debate debe articularse para finalmente llegar a perfilar la argumentación, que es objeto esencial del proceso; esto es, la opinión fundamentada que puede inclinar a su favor el debate y orienta la decisión. Pero la fuerza del argumento de algunos actores ya sabemos que queda muchas veces ahogada si los recursos del actor son débiles, de ahí que la movilización y las alianzas son necesarias para dotarse de «fuerza argumentativa»; la cual no es más que el recurso influyente que acompaña de forma consustancial a los argumentos de los actores más poderosos.

Las normas de procedimiento se han de establecer por los actores en el proceso deliberativo y en cada caso y circunstancia estas normas serán diferentes, pero aceptadas por todos y entre ellas, no se puede negar, la asunción implícita de que cada actor hará uso de los recursos que mejor convengan a sus intereses.

Nos decía Lindblom que cada interés tiene su perro guardián, pero unos son caniches y otros *rottweilers*, por ello el empoderamiento de los más desfavorecidos solo puede venir, ya lo hemos señalado, de la movilización. Situarse en pie de igualdad no se produce por una decisión altruista de los otros, sino por obtener unos recursos de acción eficaces que les doten de capacidad de transformación, que produzca efectos relevantes en los demás actores, pues solo de esta manera podrán ser oídos.

¿Cómo expresar las convicciones? Por otra parte, los requerimientos de la deliberación pueden lastrar los argumentos de las minorías. No hay un modo de expresión común, y éste no debe imponerse. Limitar la expresión, reducirla a un lenguaje común reduce la capacidad de aquellos que portan otros valores y que los expresan también de forma diferente. Para HELD (1987) los distintos tipos de razonamiento se basan en prácticas sociales y normas diferentes, y repertorios y géneros de argumentación locales y formas tradicionales de relacionarse y por ello se debe apostar por apreciar diversas formas de deliberación, basadas en la apreciación de diversas formas de razonamiento y justificación.

d) El papel del planificador

Finalmente, en nuestro modelo de planificación el papel del planificador adquiere nuevos contenidos, no puede ser el experto que decide sino el que expone sus argumentos basados en su conocimiento, oficio y experiencia, el que aporta elementos razonados para el juicio de la ciudadanía, que busca puntos de encuentro y aporta vías para la solución de los conflictos. Pero el planificador no es un actor neutral; negar esta evidencia es ir en contra de la realidad. Su conocimiento, su experiencia y sus propuestas, siempre estarán tamizadas por su ideología y valores, y no parece que esto pueda velarse.

Dice FORESTER (1989) que como el acceso a la información y la capacidad de actuar

están desigualmente repartidos el papel del planificador es también el de contribuir a que los ciudadanos puedan participar de forma igualitaria en las decisiones que les afectan fomentando la participación y la movilización, y propiciar que estén presentes todos los intereses, incorporando a las organizaciones y grupos que representan a los intereses más marginales o desaventajados. Que ha de procurar que la expresión sea comprensible para todos, evitar la comunicación distorsionada y que las decisiones se tomen de forma pragmática y argumentativa y con todos los elementos de juicio disponibles sobre la mesa.

Compartimos este planteamiento. A nuestro juicio el planificador, es un actor esencial en el proceso de toma de decisiones, pero no en la decisión. Y una vez tomadas las opciones es el cualificado para plasmarlas técnicamente sin alterarlas. Es su oficio.

En suma, el planteamiento realizado supone no ignorar las relaciones de poder que subsisten en todas las relaciones intersubjetivas y, en consecuencia, establecer los mecanismos de procedimiento que permitan igualdad de condiciones en el proceso participativo, pero el peso de cada actor, su influencia se dirime tanto dentro como fuera del espacio de negociación, es más, no existe un dentro y fuera. La capacidad de movilización incide en la negociación, pero también las alianzas tejidas en el proceso negociador modifican las correlaciones de fuerza en el exterior.

El interés general, que establece el marco de juego en el que se dirime la planificación es el límite infranqueable, que no puede ser transgredido en la toma de decisiones. Como hemos señalado, este interés general, concreto, se establece por la autoridad pública o es acordado por los participantes en el proceso participativo, dependiendo del modelo institucional, pero en todo caso no podrá subvertir el conjunto de principios, valores y fines de que se ha dotado la comunidad en la que la planificación tiene lugar, ni ser transgredido en el proceso participativo. El plan ha de responder a los principios acordados, ha de cumplir las reglas de procedimiento adoptadas y ha de ser aprobado por aquél que tiene conferida la capacidad de decisión, pero para nosotros la ruptura de las reglas o la contravención de los principios previamente concertados son determinantes de la ilegitimidad del plan aprobado.

ANEXO/ Teorías de la planificación procedimental

Teorías	Rasgos esenciales	Autores
Planificación como diseño	La decisión es un acto creativo del planificador basado en su intuición, arte y experiencia técnica.	ADAMS, 1935 ASTENGO, 1943 RIGOTTI, 1947
Planificación racional comprehensiva	Establece un proceso formal secuencial e iterativo para la toma de decisiones: — Definir los fines u objetivos. — Análisis y predicción. — Identificar las alternativas. — Evaluar las alternativas. — Implementar las decisiones, seguimiento y evaluación de las mismas.	MEYERSON & BANFIELD, 1955 DAVIDOFF & REINER, 1962
Racionalidad limitada	El conocimiento de la realidad es limitado. No es posible separar medios y fines. No se puede tener pleno conocimiento de las consecuencias de las decisiones. Al desconocerse todas las alternativas posibles debe seleccionarse aquella de las conocidas que resulta más satisfactoria.	SIMON 1945 MARCH Y SIMON, 1958
Planificación incremental	La decisión debe efectuarse en torno a unas pocas estrategias que no difieran sustancialmente de la estrategia existente. Los fines y los medios se eligen simultáneamente. No se decide entre valores sino entre políticas que ofrecen combinaciones marginales de valores. La prueba de una buena decisión (una buena política) es la existencia de acuerdo sobre ella.	DAHL & LINDBLOM, 1953 LINDBLOM, 1959
Elección estratégica	La planificación es un proceso continuo, un ensamblaje de decisiones estratégicas sucesivas. Se debe resolver el problema presente, enfrentándose a la incertidumbre paso a paso, de forma iterativa e incremental, porque el futuro se construye con las decisiones actuales. Se ha de sustituir el plan por la concatenación de decisiones estratégicas.	FRIEND & JESSOP, 1969 FRIEND & HICKLING, 1987
Exploración mixta	Utilizar la aproximación racional comprehensiva para determinar el análisis global y los asuntos fundamentales y la metodología incremental para las decisiones operativas.	ETZIONI, 1967
Planificación transactiva	La planificación es el resultado de una lógica transactiva de doble dirección entre el experto y sus «clientes» y el aprendizaje surge de esta comunicación y de la exploración conjunta de los problemas y de las posibles soluciones. La población afectada debe participar en la planificación antes de que los problemas se hayan definido. La planificación ha de ser descentralizada tomando el control la población. La planificación es un proceso en continua evolución de ideas validadas por la acción.	FRIEDMANN, 1973

Fuente: continua.

ANEXO CONTINUACIÓN/ Teorías de la planificación procedimental

Teorías	Rasgos esenciales	Autores
Planificación defensiva	<p>No considera que exista un interés público común.</p> <p>Cada grupo de interés debe tener su propio plan en el que expresa técnicamente su posición.</p> <p>El planificador actúa defendiendo los intereses de su cliente.</p> <p>La acción planificadora no se puede prescribir desde una posición neutral sino a partir de los fines y objetivos del grupo de interés.</p>	DAVIDOFF, 1965
Aprendizaje adaptativo	<p>Los conflictos no se pueden resolver mediante técnicas derivadas de la investigación aplicada, sino por la reflexión en el curso de la acción basada en la intuición, experiencia y creatividad.</p> <p>La definición del problema, los fines y los medios resultan interdependientes.</p> <p>El conocimiento y la acción son inseparables.</p> <p>El aprendizaje llega a través de la implementación de políticas y estrategias, por lo que la gestión adaptativa complementa el aprendizaje basado en la investigación.</p>	SCHÖN, 1983
Planificación comunicativa	<p>La participación es la vía esencial para obtener el conocimiento.</p> <p>El conocimiento se obtiene a través de un diálogo, libre, abierto y razonado entre participantes iguales y con el mismo estatus (sin consideración a su poder o influencia)</p> <p>El planificador ha de facilitar el diálogo y garantizar las condiciones de transparencia y comunicación no distorsionada.</p> <p>El plan es el resultado de la convergencia de los distintos discursos e ideas que afloran en el proceso de participación para llegar al mejor argumento, aceptado por todos.</p>	FORESTER, 1989, 1993 SAGER, 1994 INNES, 1995
Planificación colaboradora	<p>La planificación se entiende más como una práctica de gestionar la coexistencia en espacios compartidos que como un proceso técnico de diseño, análisis y gestión.</p> <p>Es un medio para propiciar el conocimiento mutuo, entender mejor las demandas del otro, establecer las bases para desarrollar políticas públicas colaborativas y llegar a configurar nuevas formas de gobierno.</p> <p>La participación de los actores relevantes en un proceso de planificación puede transformar la gobernanza de los lugares, pues la planificación es un estilo de gobernanza, un proceso de razonamiento con capacidad para contribuir a nuevas formas colectivas de pensamiento y acción y así poder reformular los modos de actuar.</p>	HEALEY, 1997

Fuente: elaboración propia.

9. Bibliografía

- ALEXANDER, E. (1986): *Approaches to planning. Introducing current planning theories, concepts and Issues*. Gordon and Breach Science Publishers, 1993. Pennsylvania (EE.UU.), 173 pp.
- (1997): «A mile or a millimetre? Measuring the planning theory-practice gap». *Environment and Planning B*, 24 (1): 3-6.
- (2010): «Introduction: Does planning theory affect practice, and if so, how?». *Planning Theory*, 9 (2): 99-107.
- BENABENT, M. (2014): *Introducción a la teoría de la planificación territorial*. Universidad de Sevilla, Sevilla, 188 pp.
- BENGS, C. (2005): «Planning theory for the naive?». *The European Journal of Spatial Development*, <http://www.nordregio.se/EJSD> (consultado el 31 de mayo de 2012).
- BROOKS, M. (2002): *Planning Theory for Practitioners*. APA Press, Chicago, 217 pp.
- CAMPBELL, H. (2002): «Thinking about Discourses: Theory Is Practical?». *Planning Theory & Practice*, 3 (3): 351-367.
- COHEN, J. (1989): «Deliberation and democratic legitimacy», en A. HAMLIN & B. PETTIT (eds.), *The Good Polity*, Blackwell, Nueva York, (reeditado en *Cuaderno Gris*, 9, Universidad Autónoma de Madrid, 2007: 127-145).
- DAHL, R. & Ch.LINDBLOM, (1953): *Politics, economics and welfare*. Harper Torchbooks, Nueva York, 556 pp.
- DAVIDOFF, P. (1965): «Advocacy and pluralism in planning», en A. HAMLIN & B. PETTIT (eds.), *The Good Polity*, Blackwell, Nueva York, (reeditado en *Cuaderno Gris*, 9, Universidad Autónoma de Madrid, 2007: 127-145).
- DAVIDOFF, P. (1965): «Advocacy and pluralism in planning». *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 31 (4), pp. 331-338, en A. FALUDI (1973): *A Reader in Planning Theory*, 1976, pp. 277-296.
- DENTE, B. & J. SUBIRATS, (2014): *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Ariel, Barcelona, 368 pp.
- DROR, Y. (1964): «Salir del paso, ¿ciencia o inercia?», en LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA, *La hechura de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México D. F., 2000.
- ETZIONI, A. (1967): «Mixed scanning: a «third» approach to decision-making». *Public Administration Review*, December: 385-392.
- FAINSTEIN, S. (2000): «New directions in planning theory». *Urban Affairs Review*, vol. 35 (4): 451-478.
- FALUDI, A. (1987): *A decision centred view of environmental planning*, Pergamon Press, (trad. Italiana, *Decisione e pianificazione ambientale*, Bari, Edizioni Dedalo, 2000 430 pp.).
- FLYVBJERG, B. (1998): *Rationality and power. Democracy in practice*. The University Chicago Press, Chicago, 290 pp., <http://www.flyvbjerg.plan.aau.dk/ratpowexcerpt.php>. (consultado el 12 de febrero de 2011).
- & T. RICHARDSON (2002): «Planning and Foucault. In search of the dark side of planning theory», en P. ALLMENDINGER & M. TEWDWR-JONES (eds.), *Planning futures: new directions for planning theory*: 44-62, Londres and Nueva York: Routledge, <http://www.flyvbjerg.plan.aau.dk/DarkSide2.pdf> (consultado el 12 de febrero de 2011).
- FORESTER, J. (1989): *Planning in the face of power*. University of California Press, Berkeley, 283 pp.
- (1993): *Critical theory, public policy, and planning practice. Toward a critical pragmatism*. State University of New York Press, 214 pp.
- FRIEDMANN, J. (1973): *Retracking America. A theory of transactive planning*. Anchor Press, Nueva York, 289 pp.
- (1993): «Toward a non-euclidian mode of planning». *Journal of the American Planning Association*, 59 (4): 482-485.
- FRIEND, J. K. & W. N. JESSOP (1969): *Local government and strategic choice*. Tavistock Publications, Londres, 296 pp.
- FRIEND J. K. & A. HICKLING (1987): *Planning under pressure. The strategic choice approach*. Elsevier, 2005, Oxford, 387 pp.
- HABERMAS, J. (1981): *Teoría de la acción comunicativa*, Madrid, Taurus, 2003, 2 volúmenes, 1.135 pp.
- (1984): *Teoría de la acción comunicativa: Complementos y estudios previos*. Cátedra, 1997, Madrid, 507 pp.
- HEALEY, P. (1992): «Planning through debate. The communicative turn in planning theory». *Town Planning Review*, 63 (2): 43-162.
- (1997): *Collaborative planning*. Macmillan Press Ltd. Londres, 338 pp.
- (1999): «Institutionalist analysis, communicative planning, and shaping places». *Journal of Planning Education and Research*, 19 (2): 111-122.
- (2003): «Collaborative planning in perspective». *Planning Theory*, 2 (2): 101-123.
- HELD, D. (1987): *Modelos de democracia*. Alianza Universidad, 2006, Madrid, 458 pp.
- HUXLEY, M. (2000): «The limits to communicative planning». *Journal of Planning Education and Research*, 19 (4): 369-377.
- INNES, J. (1987): «Knowledge and action: making the link». *Journal of Planning Education and Research*, 6 (2): 86-92.
- (1995): «Planning theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice». *Journal of Planning Education and Research*, 14 (3): 183-189.
- (1998): «Information in communicative planning». *Journal of the American Planning Association*, 64 (1): 52-63.
- (2004): «Consensus building: clarifications for the critics». *Planning Theory*, vol. 3 (1): 5-20.
- & D. BOOHER, (1999), «Consensus building and complex adaptive systems: a framework for evaluating collaborative planning». *Journal of the American Planning Association*, vol. 65 (4): 412-23.
- LAURIA, M. (2010): «Does planning theory affect practice, and if so, how?». *Planning Theory*, 9 (2): 156-159.
- LINDBLOM, CH. (1959): «The science of «muddling through», en A. FALUDI (1973): *A reader in planning theory*: 151-169, Pergamon Press, 1976, Oxford.
- & D. COHEN, (1979): *Usable knowledge. Social science and social problem solving*. New Haven, Yale University Press, 129 pp.

- MARCH, J. & H. SIMON (1958): *Organizations*. John Wiley and Sons, Nueva York, 262 pp.
- MAZZOLENI, CH. (1991): «Fondazione di un método positive della pianificazione: dal piano regionale piemontese ai «criterio», en F. INDOVINA (ed.), *La regione del piano. Giovanni Astengo e l'urbanistica italiana*, Franco Angeli, Milan, 384 pp.
- MEYERSON, M. & E. C. BANFIELD (1955): *Politics, planning and the public interest*, Free Press, 1966, Nueva York, 353 pp.
- PALERMO, P. C. (2004): *Transformazioni e governo del territorio*. Franco Angeli/DIAP, Milan, 366 pp.
- PALERMO, CH. & PONZINI, D. (2010): *Spatial planning and urban development*. Critical Perspectives, Springer, Londres, 246 pp.
- PISSOURIOS, I. A. (2013): «Whither the planning theory-practice gap? a case study on the relationship between urban indicators and planning. *Theoretical and empirical researchers in urban management*, 8 (2): 80-92
- RITTEL, H. & M. WEBBER (1973): «Dilemmas in a general theory of planning». *Policy Sciences*, 4: 155-169.
- SAGER, T. (1994): *Communicative planning theory*, Aldershot (England). Ashgate Publishing Company, 2004, 288 pp.
- SCHÖN, D. (1983): *El profesional reflexivo*. Paidós, 1998, Barcelona, 319 pp.
- SCOTT, A. & S. ROWEIS (1977): «Urban planning in theory and practice: a reappraisal. *Environment and Planning A*, 9 (10): 1097-1119.
- SIMON, H. (1945): *Administrative behavior. A study of decision-making processes in administrative organizations*. The Free Press, ed., 1997, Nueva York 368 pp.
- TAYLOR, N. (1998): *Urban planning theory since 1945*, Sage publications, 2003, Londres, 184 pp.
- THOMPSON, R. (2000): «Re-defining planning: the roles of theory and practice». *Planning Theory & Practice*, 1: 126-134.
- WEBBER, M. (1968): «Planning in an environment of change. Part. I: Beyond the industrial age». *Town Planning Review*, 39 (3): 179-195.
- YIFTACHEL, O. (1989) «Towards a new Typology of urban planning theories». *Environment and Planning B: Planning and Design*, 16: 23-39.
- YOUNG, I. M. (1990): *La justicia y la política de la diferencia*. Ediciones Cátedra y Universidad de Valencia, 2000, Madrid, 457 pp.