



# LUGAR DE LA INFORMACION EN EL PLANEAMIENTO:

## sistemas de información, sistemas de inteligencia y participación ciudadanas

por Roger Sánchez del Río

### INTRODUCCION

En nuestros días es un hecho admitido la complejidad y dinámica cambiante del desarrollo y crecimiento del territorio ocupado por actividades de tipo urbano. Dicho fenómeno toma sus mayores proporciones —al menos en nuestro país— en aquellas áreas metropolitanas que durante los últimos años han experimentado mayores crecimientos económicos en su actividad productiva.

Es por ello que el Planeamiento Territorial —en todas sus vertientes y sectores— no debería desconocer este carácter fluyente y dinámico del fenómeno urbano ni tampoco tratar de controlar su crecimiento y desarrollo mediante la instrumentalización de políticas cerradas, estáticas y/o unisectoriales, cuya formalización más inmediata podrían constituir la buena parte de los planes nacidos al amparo de la antigua Ley del Suelo y Ordenación Urbana.

En este sentido se hace cada vez más necesario un enfoque del Planeamiento como un *proceso continuo de toma de decisiones* sobre con-

flictos y problemas —reales o potenciales— especialmente localizados. Es decir, no meramente un ejercicio de asignación de usos básicos sobre una determinada malla de infraestructuras, atendiendo a unas características morfológicas, fisiográficas y/o cambiantes del suelo, sino que también incluiría el control y seguimiento constante de toda una serie de políticas y programas de ámbito espacial, a través de una gestión comprometida con unos sistemas propios de valores.

Dentro de este contexto situados, es evidente la necesidad de cambios metodológicos importantes en la concepción del Planeamiento Territorial, a fin de que su formalización comience a partir de la formulación del Plan —según un modelo dinámico e interactivo de acción—, evitando así que el propio Plan se convierta en un fin por sí mismo.

Entre estos nuevos cambios e innovaciones necesarias, nosotros trataremos en este trabajo en primer lugar del nuevo papel a jugar por la información dentro de todo este proceso, como elemento unificador de la teoría y la práctica urbana al constituir ésta en definitiva el modelo con-

ceptual del sistema urbano y/o regional, cuyo desarrollo se pretende controlar. Asimismo e íntimamente unido a este nuevo papel a desempeñar por la información, estaría todo el proceso relativo al tema de la inserción de los «clientes» o «usuarios» de las decisiones que el proceso planificador comporta, dentro del propio sistema encargado de la elaboración y seguimiento de aquellas políticas, en que dichas decisiones se estructuran.

Sin embargo, somos conscientes de que los sistemas urbanos o regionales sobre los que actuamos, mediante la adopción e implementación de tales políticas, son sistemas *abiertos y complejos* y, por ende, la adopción de cualquier tipo de decisiones con respecto a los mismos debería emanar de gobiernos estructurados de tal modo que tuvieran la capacidad para:

— Detectar conflictos y problemas de índole espacial, mediante la distribución continua de mandatos, datos y opiniones desde y entre sus partes.

— Regular y controlar, mediante una adaptación continua e innovativa de sus partes, dichos sistemas abiertos y complejos de acuerdo con las nuevas circunstancias que en cada momento vayan generándose.

De este modo, trataremos de englobar desde una óptica de sistemas el papel de un Gobierno encargado de controlar sistemas urbanos y/o regionales de carácter abierto y complejo, sin olvidar las diferencias existentes entre estos sistemas a controlar y el propio sistema de planeamiento, para así poder mejor encuadrar el papel de la información en el Planeamiento Territorial a través de tres conceptualizaciones distintas, como son, respectivamente, los sistemas de Información, los sistemas de Inteligencia y la Participación Ciudadana.

## PODER Y GOBIERNO EN UNA SOCIEDAD MODERNA

Hoy en día la moderna teoría de sistemas puede proporcionarnos un modelo útil y adecuado no sólo de los propios procesos sociales —su dinámica y comportamiento a través de un espacio-tiempo cambiante—, sino también, como fácilmente cabe deducirse, de la propia labor de Planeamiento (1).

En este sentido, los individuos, grupos o agentes —estructurados o no— se convertirían así en los elementos básicos de dicho sistema social y, por ende, del propio sistema de Planeamiento

(1) A nivel genérico, una introducción en la teoría de sistemas puede obtenerse en:

— Bertalanffy, L. V., «General System Theory». George Braziller. N. Y., 1968.

— Laszlo, E., «Introduction to Systems Philosophy». Harper Row. N. Y., 1972.

— Laszlo, E., «The System View of the World». George Braziller. N. Y., 1972.

— Churchman, C. W., «The System Approach». Dell Publishing Co. N. Y., 1968.

En Planeamiento citaremos tan sólo dos clásicos, como:

— Chadwick, G., «A Systems View of Planning». Pergamon Press. Oxford, 1971.

— McLoughlin, J. B., «Planificación Urbana y Regional: un enfoque de sistemas». I. E. A. L., Madrid, 1971.

que más tarde describiremos. Dichos elementos o partes del sistema se relacionarían a través de flujos de información que constituirían la formalización más clara de las desavenencias, acuerdos y contradicciones entre distintos grupos, clases y/o agentes sociales de los sistemas citados, dentro de una matriz espacio-temporal específica. De dicha dinámica, y como resultado, se crearían, mantendrían, desarrollarían e incluso se transformarían las instituciones o procesos mencionados, considerados éstos como sistemas organizativos vivos y cambiantes.

Easton (2) sugiere —a través de la adopción de un enfoque de sistemas aplicados a la vida política— que la capacidad de los sistemas políticos, para sobrevivir en un entorno dado, está en función de su capacidad para generar *variedad*.

En este contexto situados, las exigencias casi generalizadas a cualquier poder constituido de un cambio social basado en una mayor distribución de poder, tienen también su contrapartida en el campo de la Planificación Territorial a través de aspectos tales como:

— Existencia de entes o agentes de «contraplaneamiento» —en tanto que emanan de poderes no institucionalizados—.

— Desafío frecuente a la legitimidad de los órganos decisorios de las políticas planificadoras.

— Exigencia creciente de consulta, cooperación, compromiso y participación en todas las fases del Planeamiento (3).

Consecuentemente, un sistema de gobierno y, por ende, de Planeamiento en una sociedad moderna está obligado a mejorar la eficacia de sus propios procesos internos para intentar así adelantarse a las constricciones que el propio entorno comporta. Para ello sería condición necesaria la instrumentalización de instituciones que comprobaran y desarrollasen nuevos tipos de comportamientos con respecto a los sistemas físico-económico-sociales, más que como una *respuesta* ante el cambio, como una *fuerza con capacidad para inducir* el cambio.

Esta innovación creadora de las instituciones de gobierno significaría no una mera evaluación de nuevos procesos a la luz de antiguos objetivos, sino además un camino orientado a la formulación de *nuevas metas y objetivos*, lo cual en buena parte constituiría un cierto nivel de aprendizaje social por parte de dichas instituciones (4).

Dicho de otro modo, un Gobierno que se encargase de regular y controlar sistemas abiertos y complejos, mediante la adaptación continua e innovadora de sus partes, a las nuevas circunstan-

(2) Easton, D., «Categories for the Systems Analysis of Politics». Englewood Cliffs. N. Y., 1966.

(3) A modo orientativo consultar:

— Castells, M., «Ciudad, Democracia y Socialismo». Siglo XXI. Madrid, 1977.

— Borja, J., «Qué son las Asociaciones de Vecinos». La Goya Ciencia. Barcelona, 1977.

(4) Dunn, E. S., «A Flow Network Image of Urban Structures». *Urban Studies Review*, núm. 7. pp. 239-58 1970.



## Lugar de la información en el planeamiento

cias. Es decir, un Gobierno entendido como un modelo cibernético de organización (5).

En este sentido la principal tarea de un Gobierno constituido sería la de dirimir sobre los aspectos éticos —de valores— de las distintas estrategias y políticas con respecto a la información —en el caso que nos ocupa— y las ideas que en definitiva son los principales bienes y servicios que de algún modo nos sirve para configurar, en una primera delimitación, los distintos grados sociales de poder (5 bis).

Ejemplos de tales políticas podrían ser así el dirimir sobre cuestiones tan latentes en nuestros días como:

- El derecho a acceder a la información por parte de grupos, individuos o agentes sociales (6).
- El derecho a utilizar los medios de información para la elaboración de propuestas de planeamiento al margen de las establecidas.
- El derecho de grupos e instituciones para ocultar a su vez cierto tipo de información, procedente de ciudadanos u otros grupos sociales (7).

### SISTEMAS URBANOS Y SISTEMAS DE PLANEAMIENTO

Hasta ahora en nuestro trabajo, y aunque veladamente, hemos identificado de forma genérica *sistemas de gobierno* con *sistemas de planeamiento*, entendidos ambos como formalizaciones de poder, con el propósito específico de actuar sobre un determinado medio o entorno, a fin de producir y/o regular cambios concretos en el mismo. En estas circunstancias, la diferencia estriba en las características de dicho medio o entorno —sistema objeto—, cuyas variables más características se controlan o bien se pretenden controlar por uno y otro sistema anteriormente olvidados.

(5) Deutsch, K. W., «On Social Communication and the Metropolis», *General Systems Magazine*, núm. 6. páginas 95-100. Londres, 1961.

(5 bis) En este aspecto es clarificadora la afirmación de que «Government is a stabilizing informational process of complex systems». Ver en Beer, S., «Decision and control». J. Wiley, N. Y., 1969.

(6) Carreño, L., «Política estadística y control democrático». Publicado en *Tribuna Libre*, *El País*. Madrid, 6-6-78.

(7) En el mismo artículo anterior podemos leer: «Es preciso abordar el problema de los límites abusivos a la difusión de la información y del derecho del ciudadano y de los distintos grupos sociales a ser informados».

Sin embargo, y a pesar de existir una cierta caracterización del sistema objeto del Planeamiento —en cierto modo definido a través de un enfoque físico-económico y social de los problemas y conflictos localizados sobre un territorio específico— éste no siempre podrá definirse con una precisión completa al estar compuesto de una serie de temas y problemas que surgen casi constantemente en un ámbito social en cambio continuo.

De aquí que nuestras aspiraciones en este sentido se encaminen por un lado en seleccionar una serie de elementos debidamente estructurados y de forma limitada, como para poder ser útiles y reconocibles al mismo tiempo según niveles operativos, y por otro, que este conjunto sea lo suficientemente amplio como para poder acomodarse al mayor número posible de situaciones definidas por la totalidad de las partes constitutivas del propio sistema de Planeamiento.

Más específico, si cabe, Ozbekhan (8), arguye como una de las claves para la detección del sistema sobre el cual opera el Planeamiento, el de ser éste el sistema sobre el cual se asienta la vida —en su sentido más amplio— de la Tierra. De cualquier modo, es evidente, tal y como aducen Chorley & Hagget (9), la ausencia total de paradigmas que sufre el Planeamiento Territorial, entendidos éstos como modelos globales con valores significativos para una continuidad amplia de estudiosos, instituciones y/o público en general.

Nosotros consideramos tanto el sistema de planeamiento como su sistema objeto —a partir de ahora, sistema urbano y/o regional— siguiendo a McLoughlin (10), quien los define del siguiente modo:

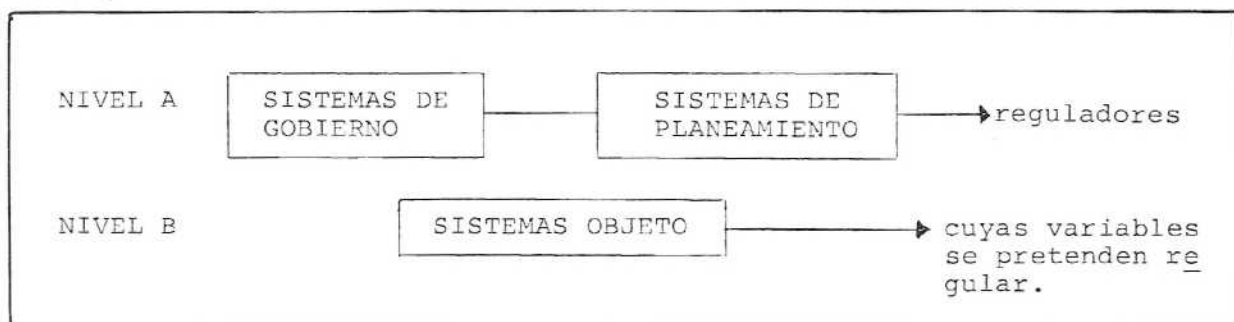
*Sistema de Planeamiento* como subsistema adaptativo de gobierno cuyos objetivos principales residen, básicamente, en operar sobre un cierto número de circunstancias de componente espacial, con el fin de conseguir cambios futuros cuya influencia se cree será provechosa.

*Sistema objeto*, por el contrario, sería así el conjunto de circunstancias sobre las que operarían dichos sistemas de Planeamiento.

(8) Ozbekhan, H., «Towards a General Theory of Planning», en E. Jantsch editores, «Perspectives of Planning». O. C. D. E. París, 1969.

(9) Chorley, R. J., y Naggett, P., «La Geografía y los modelos socio-económicos». I. E. A. L. Madrid, 1971.

(10) McLoughlin, J. B., «Planeamiento Urbano y Control». I. E. A. L. Madrid, 1975.



Dichos sistemas estarían así, en cierto modo, superpuestos, deduciéndose la práctica del Planeamiento Territorial del marco resultante del acoplamiento de los mismos. En términos **cibernéticos**, los sistemas de Planeamiento desempeñarían funciones reguladoras clave no sólo a nivel coercitivo, sino principalmente en forma de control adaptativo, mediante la previsión y la anticipación continua de la estructura y comportamiento cambiante del sistema objeto.

Dicho de otra manera, habría que distinguir entre un control simplista, coercitivo y de reducida variedad —al estilo de buena parte de los Planes Generales de Ordenación realizados hasta la fecha— y una regulación compleja, de alta variedad, generada a través de los procesos gerenciales del Gobierno —fundamentalmente local— a la hora de considerar el papel regulador de los sistemas de Planeamiento (11).

Para ello es fundamental no sólo la **estructuración**, dentro de dicho sistema de Planeamiento, de partes o subsistemas encargados de elaborar y programar políticas y estrategias alternativas —**subsistema de programación**— o bien del control y seguimiento de aquéllas —**subsistema de control**— dentro de una organización **político-administrativa** determinada —**subsistema de gestión**—, sino que también es cada día más perentoria la integración de los clientes o usuarios de di-

chas decisiones y políticas —**subsistema de usuarios**— como parte de dicho sistema de Planeamiento (véase fig. 1).

En definitiva, lo que proponemos en este apartado es básicamente la inclusión de los clientes o usuarios dentro de la propia estructura del sistema de Planeamiento, entendido éste como Planeamiento Corporativo (12) y, por ende, como alternativa a más o menos plazo al Planeamiento vigente. En este sentido, las conexiones formuladas en el organigrama anterior, para el **subsistema de usuarios** y con respecto al resto de **subsistemas**, es obvio que la relación de aquel con los relativos a la programación y al control pasaría forzosamente a través del subsistema de gestión, en una variedad de situaciones relacionales —básicamente dependientes de los flujos de datos, información e ideas generados a través de una serie de canales opcionales— que más adelante en este artículo trataremos de formular.

### LUGAR DE LA INFORMACION EN EL SISTEMA DE PLANEAMIENTO

Como ya dijimos en la introducción de este trabajo, la información es en definitiva el modelo conceptual que del sistema objeto —sea regional y/o urbano— tiene el propio sistema de Planeamiento. De este modo, la información será uno de los enlaces fundamentales entre teoría y prác-

(11) Una mayor información sobre la necesaria revitalización del papel a jugar por los gobiernos locales en el Planeamiento a través de un cambio de enfoque -estructura corporativa— de los mismos, puede leerse en los informes:

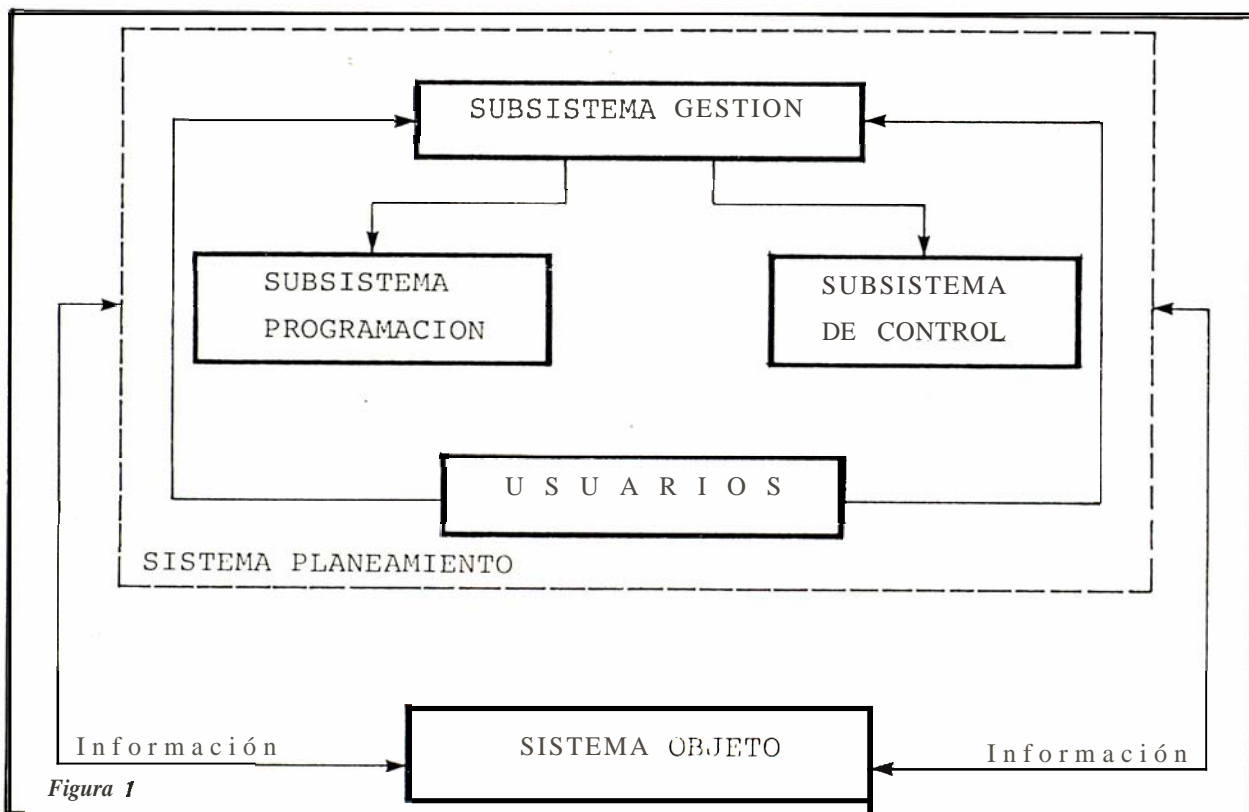
— H. M. S. O. Bains Report, 1972.

— H. M. S. O. Maud Committee on Management in Local Government, 1967.

(12) Sobre las implicaciones del Planeamiento Corporativo, leer:

— Lozano, L. «La evolución del Planeamiento y su marco institucional en Gran Bretaña y Francia»). *Ciudad y Territorio*, número 1, 1978.

También del mismo autor. «Planeamiento corporativo». Coplaco, 1974.





## Lugar de la información en el planeamiento

tica (13) y, por ende, debería en gran parte adecuarse a los objetivos básicos de este último sistema, tales como:

- Revisión y puesta al día, de forma continuada, de cada una de las políticas y estrategias propuestas.
- Control continuo de las mismas.
- Participación e involucración pública en las decisiones que tales políticas y estrategias conllevan.
- Instrumentalización político-administrativa de dichas propuestas por el ejecutivo correspondiente.

(13) Batty, M., «Spatial Theory and Information Systems». University of Reading. Departamento de Geografía. Reading, 1970.

De lo anterior se deduce que cada una de las partes o subsistemas integrados en el sistema de Planeamiento tendría su propia visión o modelo del sistema objeto a controlar, y de aquí la necesaria existencia de distintos subsistemas de información, adaptados a los distintos subsistemas urbanos y/o regionales que cada parte contemplaría. Del mismo modo, la integración estructurada de todos estos sistemas informativos será lo que en principio denominaremos sistemas de información (véase fig. 2).

El problema, sin embargo, surge a la hora de integrar en un enfoque global todos estos subsistemas informativos, dependientes en la práctica actual de organismos, departamentos e instituciones bastantes distintos e incluso contradictorios

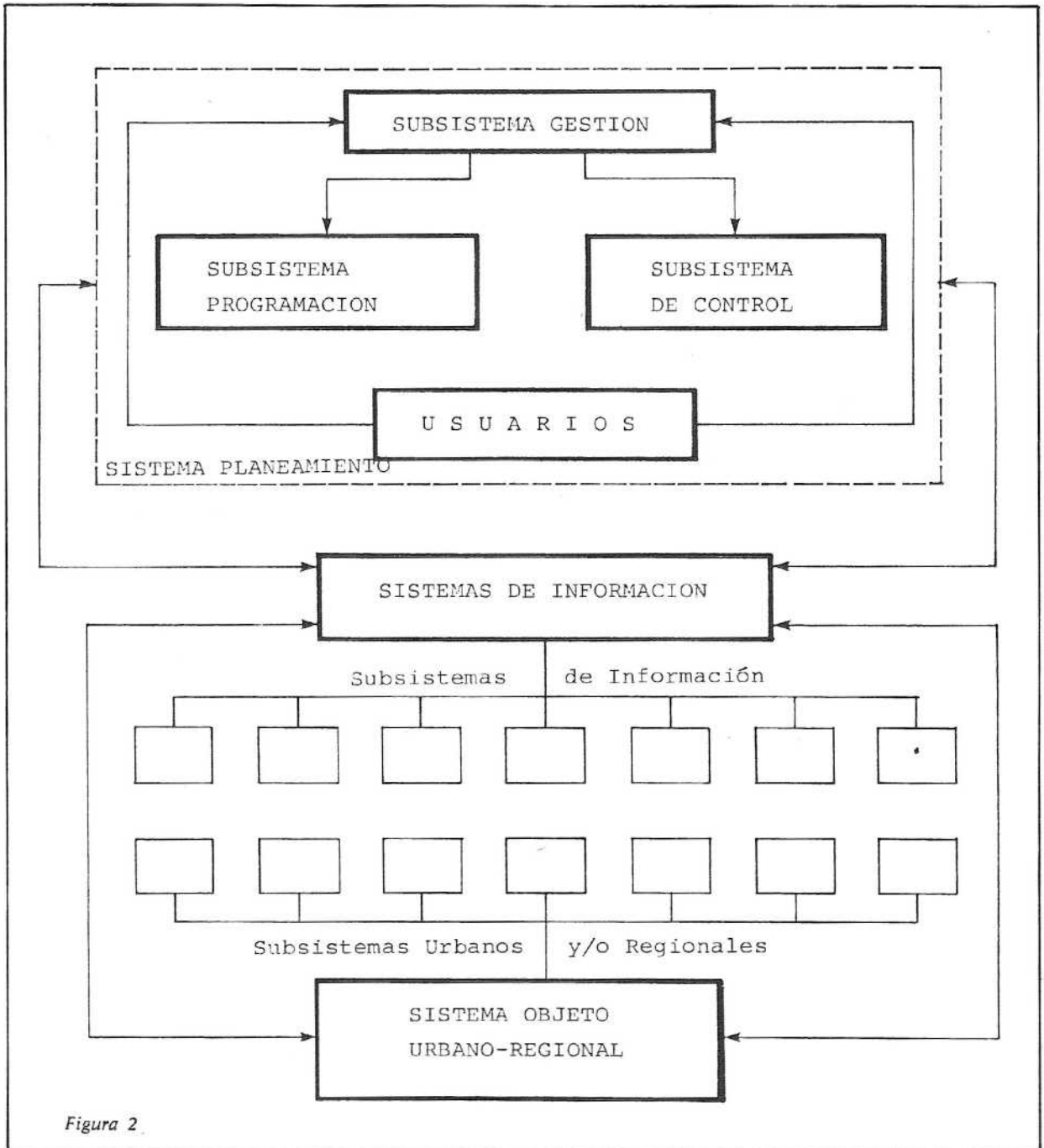


Figura 2

(14). Pues cada uno de estos elementos o partes del sistema de Planeamiento tiene en principio detectada aquella información —*subsistema informativo*— más valiosa para sus propias exigencias, la cual no estará necesariamente integrada ni incluso estudiada para estar conectada con el resto.

De aquí la necesidad imperiosa de integrar toda la información contenida en los distintos subsistemas de Planeamiento en un único sistema de Información, lo suficientemente amplio y complejo como para dar cabida, por un lado, a las necesidades específicas de cada una de las partes integrantes del sistema de Planeamiento —el sistema de Información incluiría así cada uno de los subsistemas antes aludidos— y, por otro, a la posibilidad de uso de subsistemas de información distintos de los inicialmente planteados como necesarios por cada uno de los elementos componentes del sistema de Planeamiento.

## SISTEMAS DE INFORMACION VERSUS SISTEMAS DE INTELIGENCIA

Hasta ahora nos hemos referido al sistema de Planeamiento como un conjunto de partes o subsistemas estructurados de tal modo que la relación entre los usuarios y los subsistemas de programación y control pasaba a través de la gestión según una potencialidad notable de alternativas.

Consecuentemente, el subsistema de gestión tendría así una posición preeminente dentro del sistema de Planeamiento —entendido éste dentro de una estructura corporativa— directamente asociada a la estructura de gobierno de una Entidad local.

De este modo la Gestión, como formalización político-administrativa donde el planeamiento se desenvuelve, deberá admitir no sólo la regulación y coordinación de los flujos de información existentes entre las partes del mismo, sino también la asimilación de todos aquellos aspectos intervinientes en la práctica del planeamiento que impliquen un comprometimiento específico a través de unos sistemas de valores determinados. Valores fundamentalmente éticos y/o políticos que no pueden ser fácilmente cuantificados y sobre los que difícilmente existirá siempre un consenso total y localizado.

Por ello la Gestión, como subsistema de gobierno, debería asumir la integración de los distintos subsistemas de información, a fin de poder garantizar su utilización conjunta —sin duplicaciones ni lagunas importantes— por cada una de las partes o subsistemas componentes del sistema de Planeamiento. incluida la propia Gestión.

(14) Carreño, Luis, y Urgoiti, Nicolás. «Systèmes d'información» B. J. McLoughlin (ver cita 10) hace entre datos, información presentada en el Seminario sobre Aspectos de la Gestión Urbana. Servicio de Cooperación Técnica. O. C. D. E. Esmirna, Turquía, junio 1972. También en Sánchez del Río, R., «S. I. G. T.: Sistemas de Información Geodificada sobre el Territorio». Informe elaborado para la Delegación de Hacienda. Tenerife, 1974.

El resultado de incorporar toda esta serie de valores éticos y/o políticos, así como todos aquellos aspectos no cuantificables en la estructura de un sistema de información. nos produciría lo que en adelante llamaremos sistema de Inteligencia (15), los cuales estarían así estrechamente ligados al propio subsistema de gobierno o de gestión, de modo que no podrá éste considerarse sin la existencia de aquél como fácilmente cabría deducir.

De este modo, los sistemas de Inteligencia tendrían una función medular y omnipresente en el planeamiento de los sistemas urbanos y/o regionales. que superaría la función aislada incluso gratuita de muchos de los *bancos de datos* mantenidos para el *uso privado* de un departamento del gobierno local o subsistema de planeamiento (16).

Evidentemente, un sistema de Inteligencia como el descrito no debe considerarse encerrado en un determinado departamento ni limitarse a ser utilizado por un determinado número de funcionarios, pues de lo que fundamentalmente trata este sistema es de:

- La regulación de las redes de intercambio de datos e información, así como de los flujos que circulan a través de las mismas, a partir de un *sistema de valores preestablecidos*.
- *Contemplar la dinámica* en cuanto a objetivos y prelación de valores, de los *distintos grupos* que, aunque no mayoritarios, exhiban *intereses contrarios e incluso contradictorios* con los del poder establecido, a fin de poder evaluar debidamente su actuación potencial en el proceso planificadorio.
- Considerar las *necesidades y demandas específicas* —dentro de unas circunstancias determinadas— de aquellos *grupos con entidad y personalidad propias* a fin de prever los compromisos potenciales básicos, para la puesta en marcha de planes y políticas territoriales concretas.

No obstante, del control de dicho sistema será responsable el personal directivo directamente ligado a la oficina del jefe ejecutivo, encargado, por tanto, de la Gestión como subsistema dentro del Planeamiento (17).

(15) En este punto sería interesante la distinción que B. J. McLoughlin (ver cita 10) hace entre datos, información e inteligencia.

Datos material bruto, la observación empírica original. Información. Datos agregados, transformados, tabulados y clasificados sin evaluación. comentario o discusión.

Inteligencia. Incluye todo lo que hemos considerado como información, pero dando un paso crucial para incluir opiniones estructuradas, valores, sentimientos, así como las implicaciones de ésta en la elaboración de políticas alternativas.

(16) Webber, M. M., «The Role of Intelligence Systems Planning», *J. A. I. P.*, XXI, Noviembre, 1975.

(17) En este aspecto sería interesante observar el modelo de organización en la ciudad de Coventry, según las pautas de un Planeamiento Corporativo.



## Lugar de la información en el planeamiento

En este sentido, *pretendemos superar el concepto de sistemas de Información* como resultado de una estructuración más o menos sofisticada de los procesos de recogida, procesamiento y exposición de los datos a través de los distintos subsistemas de planeamiento, para *sustituirlo por el de sistemas de Inteligencia* donde los objetivos, intereses y apetencias de los distintos grupos sociales —dentro de una dinámica socio-política concreta— estuvieran incorporados en aquéllos, a fin de que la toma de decisiones resultante correspondiera en lo posible a la diversidad y estructura cambiante de los usuarios o clientes del propio sistema.

De este modo, los sistemas de Inteligencia permitirían a los sistemas de gobierno la instrumentalización de *ajustes e innovaciones periódicas en los subsistemas urbanos* —a través del propio sistema de Planeamiento— tal y como corresponde a una organización *adaptativa* de gobierno.

### LA PARTICIPACION CIUDADANA EN EL SISTEMA DE PLANEAMIENTO

Decíamos con anterioridad en este trabajo —punto III— que las conexiones entre el subsistema de usuarios y aquellos de programación y control, fundamentalmente pasarían a través del subsistema de gestión, según una amplia variedad de situaciones relacionales que son las que, en definitiva, nos definirían los distintos grados de participación —a través de los flujos y canales de datos, información e ideas específicas establecidas al respecto— entre dichos subsistemas y, por ende, de la participación pública —genéricamente hablando— en el sistema de Planeamiento.

S. R. Arnstein (18) expone algunas de estas formalizaciones, según una escala de menor a mayor grado de participación dentro del proceso global de la planificación. Evidentemente, dichos grados serían así los indicadores —cibernéticamente hablando— del mayor o menor flujo de datos, información e ideas, básicamente generado entre los dos subsistemas antes aludidos —usuarios y gestión— a través de un mayor o menor número simultáneo de canales, respectivamente. En este sentido cabría distinguir varias figuras arquetípicas de participación pública que, siguiendo a S. R. Arnstein, podrían establecerse según tres niveles básicos:

- A) *Manipulación*
- B) *Terapia social*

A este nivel el objetivo primordial no es que el «usuario» o «cliente» participe de algún modo en el sistema de Planeamiento, sino, por el contrario, posibilita la «educación» y/o «curación» de aquéllos por parte de los detentadores del po-

der. En este sentido, el flujo de datos, información e ideas sería en un único sentido, sin posibilidad de respuesta y a través de canales variables no específicamente diseñados para tales funciones por parte del poder o gobierno instituido.

Ambas figuras constituyen más que formas de participación pública, alternativas del sistema de Planeamiento para evitar al máximo la involucración de los usuarios —subsistema de usuarios— en las decisiones —que el subsistema de gestión toma— sobre conflictos y problemas espacialmente localizados.

- C) *Información*
- D) *Consulta pública*

En este nivel, las relaciones entre los subsistemas de gestión y usuarios se formalizarían a través de flujos de doble sentido y de, básicamente, un único canal institucionalizado, de manera que los usuarios tuviesen voz para contestar decisiones, pero sin el poder —al menos formalmente contemplado— para poder influir en el contenido definitivo de las mismas.

Básicamente esta fue la única alternativa —al menos bajo el punto de vista estrictamente legal (19)— existente de participación pública en las decisiones del Planeamiento en nuestro país durante bastantes años, y en ella se pretendía fundamentalmente dar cabida a los estados de opinión de los pequeños y medianos propietarios afectados, así como a las Corporaciones locales a cuyo territorio afectaren.

- E) *Poder delegado*
- F) *Control ciudadano*

En el primer nivel se trata de una delegación de poder normalmente conformada a través de unas elecciones de carácter periódico. En esta figura las relaciones entre la gestión y los usuarios se configura a partir de flujos en varias direcciones, aunque básicamente a través de un solo canal, que es precisamente la propia delegación de poder efectuada por los clientes o usuarios del sistema, sobre el personal ejecutivo del subsistema de gestión o gobierno. En el segundo caso, las relaciones se establecerían sobre la base de la existencia de flujos de amplia complejidad y a través de una serie variable de canales, adecuados a la variedad y oportunidades que en cada circunstancia se presentasen.

Evidentemente, y en cualquier caso, sólo mediante la aceptación de compartir el poder de de-

(18) Arnstein, S. R., «Local Government Management and Corporate Planning». University of Birmingham. Leonard Hill Books, N. Y., 1973.

(19) En el artículo 39 de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, podemos leer: «El Ministro ... someterá los Planes Directores Territoriales de Coordinación al trámite de información pública...». También en el artículo 41, apartado 1, de la misma Ley podemos leer: «Aprobado inicialmente el Plan Parcial, Programa de Actuación Urbanística o Proyecto de Urbanización por la Corporación u Organismo que lo hubiese redactado, éste lo someterá a información pública durante un mes...».

cisión (20) podrá hablarse de una participación en el Planeamiento, pues en definitiva la participación sin poder es una farsa (21). Hasta hace unos años ha sido en muchos países el poder delegado la forma más usualmente extendida de participación en las decisiones concernientes al Planeamiento Territorial, pues básicamente de lo que se trataba era que los «intereses» de la mayoría del espectro social estuviesen directamente representados en el subsistema de gestión o de gobierno (22). No obstante, la complejidad creciente de los sistemas urbanos empezó a hacer ineficientes la instrumentalización de programas y políticas al margen de opciones y/o intereses minoritarios, en parte también debido al alto grado de contestación y organización alcanzado por tales grupos dentro del sistema (23).

En este contexto es donde habría que situar en nuestra opinión la propia conceptualización de la participación ciudadana, como formalización de una situación donde las decisiones deberían surgir del compromiso pactado entre los distintos intereses localizados sobre el sistema, cuyo control se pretende conseguir (24). Sin embargo, el problema más delicado sería en realidad el cómo instrumentalizar la explicitación de los distintos intereses, pues ello siempre plantearía problemas de representatividad y, por ende, de posibles manipulaciones sobre la autenticidad de la misma.

De aquí la dificultad y el peligro de institucionalizar los mecanismos a través de los cuales dichas «audiencias» deberían producirse, debido a que ello normalmente comportaría la aparición de actitudes y actividades al margen de dichos canales de representatividad. Es por ello que básicamente habría que recabar - e n cuanto a la participación se refiere— un sistema de Planeamiento y en particular de los sistemas de inteligencia —íntimamente ligados al subsistema de gobierno— el que fuesen lo suficientemente porosos, flexibles y adaptativos como para permitir en todo momento la incorporación estudiada de los objetivos, intereses y apetencias de los distintos grupos sociales a través de los canales que en cada momento se considerasen más idóneos, dada la estructura cambiante tanto de usuarios o clientes, así como del propio sistema que los integra.

Claramente ello comportaría la consideración de un sistema de Planeamiento cuyo subsistema de usuarios tuviera la capacidad para integrar,

(20) Gavira, C. y Leal, J., «Política y participación en el Planeamiento Urbano». *Ciudad y Territorio*, número 1, 1978.

(21) Simmie, J. M., «Citizens in conflict», Hutchinson. Londres, 1974.

(22) Sánchez del Río, R., «Planeamiento y participación ciudadana en los Estados Unidos». *Ciudad y Territorio*, número 4, 1977.

(23) Castells, M., «Entrevista con M. Castells». *El País*, 13-9-1978.

(24) En este sentido serían interesantes las palabras del anterior al respecto (de referencia 23):

M... de muy poco serviría la acción del Ayuntamiento si no estuviera apoyada por los movimientos urbanos de base capaces de dar a conocer las auténticas necesidades de la población».

bien alternativamente o de forma globalizada, aspectos y/o situaciones tales como por ejemplo:

- La existencia de *agencias de contraplaneamiento*, organizadas a través de asociaciones vecinales, grupos autónomos o ciudadanos independientes, operantes sobre un espacio territorial concreto.
- *El desafío a la legitimidad* de ciertas decisiones adoptadas sobre determinadas comunidades, no representadas debidamente en sus intereses en el poder local constituido, y cuyas consecuencias les afectaren de forma directa.
- La exigencia en todo caso a los órganos de gobierno, de la transparencia y disponibilidad de los datos e información necesaria, para la consulta, cooperación e incluso para la elaboración de planes alternativos, por grupos de usuarios autónomos y/o minoritarios, dentro de las tendencias sociales establecidas.

De este modo, los usuarios como subsistema dentro del sistema de Planeamiento tendrían así una función no meramente electiva del personal ejecutivo encargado de la gestión, sino también de *control* y *cogestión* dentro del sistema de Planeamiento (25). Esta progresiva importancia del papel a jugar por dicho subsistema de usuarios se vería favorecida en parte, y tal como afirma M. Webber (26), por el progresivo desarrollo de una tecnología cada vez más sofisticada para la implementación y seguimiento de planes y políticas de planeamiento, por un lado, y, sobre todo, por la creciente concienciación por parte de los «clientes» o «usuarios» del sistema, del enorme impacto que las decisiones sobre el territorio tienen sobre sus intereses de todo tipo.

De todo ello, y para terminar, la necesidad imperiosa de integrar dentro del sistema de Gobierno, y a través del subsistema de *Gestión*, un sistema de comunicaciones lo suficientemente complejo como para garantizar un intercambio continuo y fructífero de datos, ideas e información entre las distintas partes o subsistemas involucrados en el sistema de Planeamiento y, por ende, entre éste y el sistema urbano y/o regional —sistema objeto—, cuyo desarrollo se pretende regular.

## CONCLUSIONES

Un sistema de planeamiento puede suponerse estructurado en una serie de partes, elementos o subsistemas que al considerarse de forma simul-

(25) Kuenzlen, M., «Playing Urban Games: The System Approach to Planning». George Braziller. Boston, 1972.

(26) Webber, M. M., «The Theory of Social and Economic Organization». N. Y., 1967.





## Lugar de la información en el planeamiento

tánea se obtiene como resultado un sistema organizativo dinámico, variado y de alta complejidad. Como en la actualidad dichos conceptos de complejidad elevada, interacción entre sistemas complejos, así como todos aquellos relativos a la toma de decisiones, control y comportamiento dentro de dichos sistemas, pertenecen al campo científico de la cibernética es por lo que proponemos, como modelo organizativo de dicho sistema, un modelo cibernético de organización (apartado II).

Dicho sistema de Planeamiento tiene como objetivos principales el operar sobre un cierto número de circunstancias de componente espacial, con el fin de conseguir cambios futuros cuya influencia se cree será provechosa. Este conjunto de circunstancias sobre el que operaría el sistema anterior sería lo que denominamos sistema urbano y/o regional. Asimismo dicha operatividad básicamente consistiría en desempeñar funciones reguladoras clave no sólo a nivel coercitivo, sino y de forma primordial mediante la anticipación constante de la estructura y comportamiento de dicho sistema objeto (apartado III).

El papel de la información en este contexto situados, sería el de ser enlace fundamental entre teoría y práctica o, dicho de otro modo, la información constituiría el modelo conceptual que el sistema de Planeamiento tiene del propio sistema objeto —sea éste regional y/o urbano—. Evidentemente y directamente ligado a lo anterior, se deduce que cada una de las partes o subsistemas integrados en el sistema de Planeamiento tendría a su vez su propia visión o modelo del sistema objeto a controlar, y de aquí la existencia de diferentes subsistemas de información como formalización de los distintos aspectos de aquél, que sería contemplado por los subsistemas anteriores (apartado IV).

De este modo, la primera conceptualización de la información surge a partir de los sistemas de Información que son, en definitiva, la estructura resultante de integrar los distintos subsistemas anteriormente citados, a fin de poder asegurar una utilización conjunta de la misma —sin duplicaciones ni lagunas importantes— por cada una de las partes componentes del sistema de Planeamiento, incluida la propia gestión.

La segunda conceptualización de la misma, la constituiría la noción de sistema de Inteligencia, que son el resultado de incorporar toda una serie de valores éticos y/o políticos —íntimamente unidos al subsistema de gestión o de gobierno—, así como de todos aquellos aspectos por su naturaleza no cuantificables en la estructura del propio sistema de Información.

En este sentido pretendemos superar el concepto de sistemas de información como resultado de una estructuración más o menos sofisticada de los procesos de recogida, procesamiento y exposición de los datos para en cierto modo sustituirlo por el de sistema de Inteligencia, donde los objetivos, intereses y apetencias de los distintos grupos sociales estuviesen incorporados en aquellos de modo que las decisiones resultantes respondieran en lo posible a la diversidad y estructura cambiante de los clientes o usuarios del sistema (apartado V).

Todo ello supondría, en definitiva, la inserción de los usuarios de las decisiones que el proceso de planificación comporta, dentro del propio sistema encargado de la elaboración y seguimiento de aquellas políticas en que tales decisiones se integran. Sin embargo, la introducción de los clientes o usuarios como subsistema dentro de la propia estructura del sistema de Planeamiento supondría la formalización de una amplia variedad de situaciones relacionales entre dicho subsistema y el de gestión o gobierno, que es en definitiva el encargado de integrar los distintos subsistemas de información por un lado, y el responsable directo de la inteligencia del sistema por otro.

Dicha variedad de situaciones relacionales, básicamente dependería del tipo y características de los flujos de datos, ideas e información, generados a través de una serie de canales opcionales entre los subsistemas mencionados y cuya explicitación nos definiría en cada caso los distintos grados o niveles de participación de los usuarios o clientes, en las decisiones concernientes a la Planificación Territorial. De esta manera, la participación pública en las decisiones del Planeamiento o, lo que es lo mismo, las relaciones entre los subsistemas de usuarios y de gestión constituirían así la tercera conceptualización referida al papel de la Información en el Planeamiento, tal y como expusimos al comienzo de este trabajo (apartado VI).

Es claro que todo este enfoque se basa, en principio, en la propia consideración del Planeamiento como proceso abierto, dinámico, continuo y cambiante en función de la estructura físico-socio-económica de cada momento, y por ello, en cierta contradicción con buena parte del Planeamiento practicado en nuestros días.

En este sentido, palabras tales como

- «Los planes se conciben en gran medida como rígidas profecías que tratan de anticipar la situación final imaginada, con desconocimiento del carácter influyente y dinámico del fenómeno urbano y de las complejas interdependencias y relaciones entre las distintas áreas urbanas».
- «En los últimos años se fue abriendo camino una nueva forma de entender el Planeamiento más como proceso continuo y móvil que como profecía estática, que resultaba —«y resulta»— difícilmente acomodable a la definición jurídica establecida en la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana» (27)

son perfectamente vigentes en la actualidad, y de aquí la necesidad de superar en lo posible enfoques ya obsoletos de la Planificación Territorial mediante la adopción incremental de nuevas fórmulas y estructuras, que puedan mejor responder a las exigencias de todo tipo que la sociedad y el propio Gobierno tienen, con respecto al Planeamiento Territorial, planteadas.

(27) Terán, F., «Algunos aspectos de las relaciones entre Planificación Física y Planificación Económica en la experiencia española». Servicio Publicaciones Ministerio de la Vivienda. Madrid, 1970.