



# Problemática General

## LA TEORIA DEL PLANEAMIENTO UNA DISCIPLINA IMPRESCINDIBLE

por Agustín Rodríguez Bachiller\*

### INTRODUCCION

La oportunidad que he tenido recientemente de participar en la discusión de un proceso de planeamiento relacionado con el Plan del Area de Madrid (1), me ha proporcionado la ocasión de intentar establecer un vínculo entre algunos desarrollos teóricos elaborados en torno al urbanismo y al planeamiento en general y la necesidad práctica de un proceso de planeamiento concreto como es en este caso el Plan del Area Metropolitana de Madrid. El hecho de que las especificaciones del trabajo a realizar se concentrasen directamente en cuestiones sustantivas y tocasen las cuestiones metodológicas sólo de pasada, contribuyó también a hacer necesario el retroceder un paso atrás y replantearse algunas cuestiones generales de enfoque que trabajos de planeamiento como éste siempre sugieren.

Esta toma de perspectiva metodológica se apoyó en un intento de estructurar en un marco general

diversas elaboraciones teóricas referidas al campo de lo que se ha dado en llamar *Teoría del Planeamiento* (Faludi, 1973), con la pretensión de que un marco tal pueda ser utilizado, tanto teóricamente como referencia para el estudio de teorías concretas, como prácticamente, como marco metodológico para el desarrollo de procesos concretos de planeamiento. En términos metodológicos, parece que hay dos aspectos a cubrir en un marco tal:

1) Relación del enfoque de que se trate con una «Teoría de la Ciudad» que defina el objeto de estudio y la perspectiva desde la cual ha de ser estudiado, y

2) Relación con una «Teoría de Planeamiento» que plantee, por un lado, cuestiones de coherencia interna del proceso de planeamiento mismo y que por otro lado lo encuadre dentro de una teoría más amplia de intervención.

Esto plantea además la cuestión de la relación entre estos dos aspectos: Se puede argumentar desde una postura extrema que la teoría del planeamiento que se aplique en cada caso debe estar en correspondencia con la teoría de la ciudad que se presuponga, postulando un cierto grado de *homomorfismo* (Chadwick, 1971; McLoughlin, 1973) entre la forma como entendemos los procesos de toma de decisiones en la ciudad (procesos sobre los que pretendemos intervenir) y el proceso de

(\*) Arquitecto, profesor en el Departamento de Urbanismo del Politécnico de Oxford, Inglaterra.

(1) Se trata del Plan de Acción Inmediata de los barrios 101, 102, 103 y 104, realizado para COPLACO por Proyectos Integrados. Deseo agradecer aquí a J. M. Bringas, director del equipo, así como a sus otros miembros, la oportunidad de participar en dicha discusión.

intervención que adoptemos; o también puede abogarse alguna correspondencia formal de otro tipo, como podría ser el adoptar el mismo tipo de «parcialidad» respecto a diferentes grupos de intereses tanto al analizar la ciudad como al planearla, etc. Esta postura resulta, quizá, demasiado extrema y rígida, típica de enfoques con aspiraciones universalistas como los análisis estructuralistas del planeamiento desarrollados en los años sesenta (Chapin, 1964; McLoughlin, 1969; Chadwick, 1971) y parece preferible aceptar una cierta flexibilidad que permita elegir enfoques del planeamiento con relativa independencia de la teoría de la ciudad que se adopte, lo cual enriquece la gama de combinaciones posibles y permite analizar los casos concretos de una manera menos formalista.

En el otro extremo, se podrían ver las teorías de la ciudad y del planeamiento como totalmente independientes, postura igualmente extrema e insatisfactoria que acaba diluyendo la teoría del planeamiento en una serie de conceptos abstractos sin apenas contenido empírico; esta dicotomía se relaciona también con la polémica surgida en torno al carácter puramente *procesual* de la teoría del planeamiento, que identifica y caracteriza al planeamiento por su proceso con independencia de la situación concreta a que se aplique, frente a la visión puramente *substantiva* de dicha teoría, que defiende la inseparabilidad de ambos aspectos. Sin pretender solventar aquí dicha polémica (Thomas, 1978; McDougall, 1979), parece por un lado que la teoría puramente procesual contiene un elemento de generalización excesiva que justifica su crítica, aunque por otro lado una limitación total de la teoría del planeamiento a los aspectos substantivos concretos de cada situación resultaría en un historicismo extremo o en poco menos que negar la posibilidad de elaboración de una teoría. La postura adoptada aquí como punto de partida, basada sobre todo en una cierta conveniencia operativa, debe entenderse simplemente como la aceptación de un cierto grado de *intercambiabilidad* entre teorías del planeamiento y teorías de la ciudad, no como una declaración rígida de independencia entre las dos.

Este punto de partida flexible nos permite entonces concentrar aquí la discusión en sólo uno de estos dos aspectos, la teoría del planeamiento, sin necesidad de entrar en la cuestión de la teoría de la ciudad ni en la relación entre las dos, temas que requerirían un tratamiento muy extenso y que por otro lado ya han sido tratados con mayor extensión en la literatura especializada, particularmente la teoría de la ciudad: Pueden, por ejemplo, citarse para referencia del lector algunas clasificaciones de teorías urbanas como las clásicas de Chapin (1964) usando como dimensión básica las diferentes disciplinas desde las que las teorías se desarrollaron, o de Foley (1964), que aunque se formuló como catálogo de elementos urbanos, puede también reinterpretarse como clasificación de teorías de la ciudad, en la línea funcionalista, o la marxista de Mingione (1977), o la bastante reciente y general de Stretton (1978); en ellas se puede encontrar extensa bibliografía para un estudio en detalle de teorías de la ciudad.

## TEORIA DEL PLANEAMIENTO

En contraste con la teoría urbana, la teoría del planeamiento no ha empezado a desarrollarse más que recientemente: Existe un gran número de teorías específicas del planeamiento así como teorías específicas del diseño de una ciudad, producidas ininterrumpidamente desde el principio del urbanismo tal y como lo conocemos hoy, y sobre todo desde después de la segunda guerra mundial, pero el trabajo de clasificación, comparación y discusión entre ellas que conlleva una teoría general no ha sido iniciado más que recientemente y sólo con cierta timidez (Friedmann y Hudson, 1974; Oxford polytechnic, 1976; Galloway y Mahayni, 1977). Resulta entonces imposible el referirse a teorizaciones previas ya existentes a este nivel de generalidad, y tenemos que empezar por intentar elaborar nosotros mismos un marco teórico que nos permita la discusión metodológica al nivel de que aquí se trata. La estrategia discursiva a seguir aquí será entonces el tomar dicho marco teórico general y transformarlo en un marco *práctico*, transformando las «dimensiones» del problema teórico en «preguntas» prácticas que deben plantearse previamente a cualquier análisis de un proceso de planeamiento concreto. Bajo el título de Teoría del Planeamiento, lo que se va a proponer aquí es simplemente la serie de preguntas que deben plantearse previamente a hacer cualquier plan, o previamente a analizar un plan ya hecho, y la serie de decisiones que hay que tomar al desarrollarlo, referidas de una forma general al tipo de plan, al cómo hacerlo, para quién, etc., y la discusión se referirá constantemente al contexto social y político en que dicho plan se inserta y en que dichas preguntas se plantean.

La clasificación clásica de Faludi (1973) en teorías *en* el planeamiento y teorías *del* planeamiento la podemos reformular de una forma ampliada, incorporando también críticas a las teorías procesuales (Scott y Roweiss, 1978; McDougall, 1979) así como el enfoque general aquí propuesto, de la siguiente forma:

1) *Teorías en el planeamiento*, substantivas principalmente, incorporando las teorías aportadas por las diferentes ciencias sociales.

2) *Teorías de la confección de planes*, procesuales, equivalentes a las «teorías del planeamiento» de Faludi, concentradas en la discusión de las operaciones necesarias, implícita o explícitamente, para la realización de planes de intervención sobre la realidad urbana.

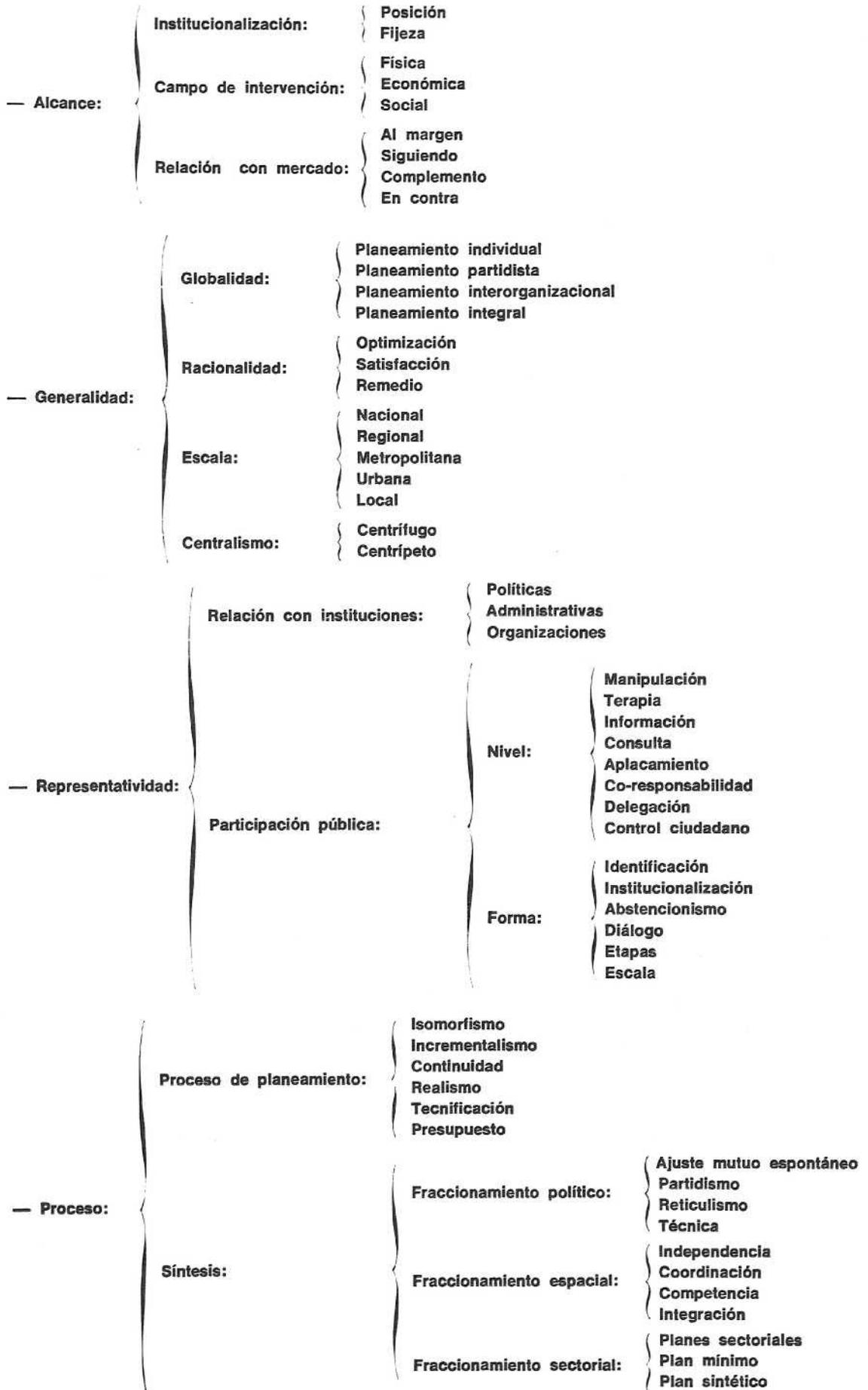
3) *Teorías del planeamiento* propiamente dichas, en que las teorías de la confección de planes se engloban en el estudio de un proceso sociopolítico más general que va desde la percepción de la necesidad de planeamiento por parte de los diferentes grupos y su análisis objetivo, hasta la interpretación de los diferentes tipos de «resultados» de los planes para dichos grupos en función del contexto social, político e ideológico.

4) *Meta-teorías del planeamiento*, que abstraendo los elementos de las teorías concretas en un marco más general explora la gama de posibilidades teóricas a los niveles 2 y 3 y sus posibles combinaciones, etc., como ya se apunta, por ejem-



**La teoría del planeamiento una disciplina imprescindible**

**Teoría del Planeamiento:**



plo, en Faludi (1970). La discusión metodológica que se plantea aquí se pretende desarrollar a este nivel, como serie de preguntas básicas y generales cuyas diferentes posibles respuestas han definido en el pasado teorías concretas a niveles más bajos; dichas preguntas representan las *dimensiones* del problema teórico que se discute.

Esta serie de preguntas se podrán interpretar tanto como un punto de partida *normativo* a la hora de hacer un plan, el marco en que se debe encuadrar un determinado proceso de planeamiento en el estilo de las teorías procesuales clásicas (Faludi, 1973), o como un marco de referencia *analítico* para el estudio de un plan ya existente, como la serie de aspectos a analizar en un plan ya elaborado (Boyce *et al.*, 1970; Cowling y Steeley, 1973). Los elementos de este marco provienen de fuentes muy diversas, de la historia de las teorías del planeamiento en sus diferentes formas y con sus diferentes orígenes (teorías urbanísticas propiamente dichas, ciencias de la administración y teoría de las organizaciones, teoría política, cibernética y teoría de sistemas, etc.), y los autores de los que la mayor parte de estas ideas provienen las usan en sentidos muy diferentes, unos como instrumentos de teorías normativas que tratan de definir cómo el planeamiento debería ser, otros como elementos de teorías positivas que tratan de entender cómo el planeamiento es. No se trata aquí de entrar en la polémica en torno a la validez de teorías de uno u otro tipo (Faludi, 1973; Scott y Roweiss, 1977; Harris, 1978), pues nuestro objetivo aquí no es teórico a este nivel (como sería el pretender elegir el «mejor» tipo de teoría), sino a otro: Se trata de entresacar de las diversas teorías especiales los elementos que pueden generalizarse y relacionarse unos con otros, y a estos efectos el contexto normativo o positivo en que fueron originalmente formuladas resulta irrelevante; tampoco nos interesa aquí un análisis histórico de las condiciones en que las diferentes teorías fueron producidas, o un estudio de su éxito o fracaso relativo cuando fueron aplicadas, únicamente pretendemos considerar aquello que dichas teorías pueden contribuir a un marco general de discusión válido en el presente. La presentación, por tanto, no será histórica, sino en forma de una clasificación de aspectos de interés, agrupados en lo que han sido hasta hoy las cuatro grandes áreas polémicas en torno a las cuales el planeamiento (no sólo urbanístico) se ha venido discutiendo en los últimos años:

1) En primer lugar, las cuestiones del *alcance* y significado general del planeamiento, resucitadas después de la Gran Depresión en torno al tema de la intervención estatal en la economía.

2) En segundo lugar, el tema de la generalidad y exhaustividad del planeamiento, como contrapunto de las decisiones individuales y del mercado.

3) En tercer lugar, la discusión política en torno a problemas de *representatividad* que el planeamiento plantea, tanto respecto al contenido de los planes como respecto a los encargados de realizarlos.

4) Finalmente, en cuarto lugar, la discusión técnica de los aspectos *procesuales* del planeamien-

to, considerado como proceso de consecución de objetivos, diseño y gestión.

## 1. ALCANCE

Muchos autores han discutido explícita o implícitamente la cuestión del alcance del planeamiento como instrumento de intervención en la sociedad urbana, en directa relación con el marco institucional en que el plan se ha de desarrollar. El tema es sumamente amplio y se podría plantear a muchos niveles, incluso se podría entrar en la discusión de las diferentes formas y grados de intervención en la economía, incluyendo la discusión de las experiencias socialistas, etc., pero esto nos llevaría, quizá, demasiado lejos del tema de esta discusión, que queremos centrar en torno al planeamiento urbanístico en sus diferentes formas y las principales fuentes de sus ideas. Dentro de este horizonte más limitado, este área general se ha discutido fundamentalmente en torno a los temas de: a) La viabilidad y deseabilidad misma del planeamiento, en torno a la polémica que se ha dado en llamar «El Gran Debate» (Friedmann y Hudson, 1974), planteada desde los años treinta (Manheim, 1935; v. Hayek, 1935; Wooton, 1935) hasta después de la guerra (v. Hayek, 1944; Wooton, 1945; Popper, 1945; Popper, 1957), discutiendo la posibilidad de planeamiento científico, su justificación moral, la caracterización de ciertos grupos sociales como «planificadores», etc. b) La discusión del planeamiento como un aspecto más de la intervención del Estado en la sociedad (Castells, 1972; Pahl, 1975; Cockburn, 1977), en relación con las diferentes visiones del papel que dicho Estado ocupa en la sociedad, sobre todo desarrollado por teóricos marxistas, aunque no exclusivamente (véase Saunders, 1979, para una discusión de los diferentes enfoques). c) La discusión práctica de la planificación económica en Europa (Cohen, 1969) y de la relación entre planificación económica y social en USA (Gans, 1968), añadiéndose al tema de la planificación física, urbanismo en sentido tradicional, que ya se venía discutiendo desde el siglo pasado (véase Benevolo, 1967).

De estos campos diversos en que este tema se ha debatido, podemos derivar una serie de cuestiones teóricas, de «preguntas», que nos proporcionarán los primeros elementos del marco general que aquí intentamos construir. Estas preguntas podemos agruparlas en tres aspectos principales: El grado de institucionalización del planeamiento, el campo de intervención del plan y su relación con el mercado.

### 1.1. Institucionalización

En primer lugar, en las discusiones teóricas desde los urbanistas utópicos hasta hoy ha sido un tema implícito fundamental el grado de institucionalización del planeamiento y del marco legislativo en que se inserta, que depende del nivel de desarrollo político y administrativo del país de que se trate, del grado de integración del sistema económico, etc. Desde el siglo pasado, podemos considerar toda una jerarquía de normas legales



## La teoría del planeamiento una disciplina imprescindible

que inciden más o menos directamente sobre los problemas urbanos, desde las más generales a las más específicas: Constitución y leyes fundamentales, leyes específicas y reglamentos, programas (planes) estratégicos, planes de detalle, control cotidiano del desarrollo. Dentro de esta escala, la primera cuestión que se plantea es el grado de *fijeza* que se puede atribuir a cada uno de estos niveles, por un lado aquellos por encima del nivel administrativo al que se pretende planear y que van a servir de marco de referencia del plan; por otro lado, la institucionalización del planeamiento mismo (escasa, muy a menudo), y por último aquellos niveles por debajo del del planeamiento que le van a servir de instrumentos de su implementación, como pueden ser otros niveles de planeamiento a escala menor o más de detalle.

El grado en que cada uno de estos niveles de intervención estén firmemente establecidos dependerá de muchos factores, y en algunas ocasiones el plan, lejos de aparecer en un marco institucional que haya que considerar como fijo (como, por ejemplo, en España los Planes Generales, insertos en la Ley del Suelo), puede usarse como vehículo para proponer cambios institucionales necesarios para su puesta en práctica, aunque esta situación es la excepción y no la regla. Considerando como función del planeamiento la creación de instituciones para la solución de problemas sociales (Popper, 1957), resulta aquí relevante la discusión sobre la posibilidad de *intervención fragmentada* (Popper, 1957) frente a la línea de *intervención total* (Manheim, 1935).

Puede contrastarse, por ejemplo, la relativa incertidumbre institucional de la situación española con el mayor grado de *fijeza* de la situación inglesa; en cierto sentido, y dado el vacío institucional que la nueva situación política española encuentra a nivel local, podrían considerarse muchos casos de planeamiento como ejemplos de dicha situación excepcional en que el planeamiento se podría usar para generar cambio institucional, aunque la propia indefinición del proceso de gestión de la mayoría de los planes y del respaldo político con que cuentan hacen a menudo dudoso el que puedan ser motores de ningún cambio institucional, sino que más bien tiende a suceder al revés: Su éxito o su fracaso dependerá de la voluntad de usar las instituciones existentes en una u otra dirección.

### 1.2. Campo de actuación

Un segundo aspecto puede referirse a la forma de intervención del plan sobre la ciudad, a aquellas áreas de la vida urbana sobre las que el planeamiento pretende incidir. Históricamente se pueden distinguir tres *tipos de intervención*, que no son mutuamente excluyentes:

#### 1.2.1. Intervención física

Intervención sobre la estructura física de la ciudad a base de planes de zonificación de usos de suelo, definición de densidades e incompatibilidades de uso, definición de etapas en el desarrollo físico de la ciudad. Es el tipo de intervención tipificado

en España por el Plan General y Parcial, y en el mundo anglosajón por el «Master Plan», el plan de zonificación (Mancuso, 1980).

Si bien la intervención puramente física sobre la ciudad ha sido, y aún es, la más usual, críticas al «determinismo físico» implícito en el planeamiento tradicional (Gans, 1968), la aparición de programas de ayuda urbana de tipo no directamente físico, particularmente en USA (Marris y Rein, 1967), y la acumulación de experiencia derivada del planeamiento económico a escala nacional, han planteado la importancia potencial y la necesidad de otras áreas de intervención sobre la ciudad.

#### 1.2.2. Intervención económica

La intervención sobre la ciudad con medidas económicas ha estado presente en diversas formas en la mayoría de los países en los últimos años: Desde las medidas de intervención general contenidas en la legislación (leyes de alquileres, legislación de expropiaciones y valoración de propiedades, leyes de financiación de viviendas, etc.) hasta las medidas económicas específicas contenidas en los planes, normalmente en forma de programas de inversiones en el sector público de la economía urbana, si bien este tipo de intervención económica «remedial» está siendo progresivamente criticado como superficial según la línea argumental esbozada más abajo, al final del apartado 1.3.4. (Rainwater, 1970; Goodman, 1972).

#### 1.2.3. Intervención social

Si bien la intervención urbana en el campo social (el término «social» se usa aquí en un sentido restringido) se origina en forma de creación de instituciones y organismos específicos para resolver algunos tipos de problemas urbanos (Gans, 1968), desde asociaciones de vecinos hasta servicios de ayuda al consumidor, o agencias de orientación de inmigrantes, etc., la crítica de este enfoque «específico» (Goodman, 1972) se ha desarrollado en lo que hoy día se conoce con el término de *planeamiento social*, que a su vez se ha articulado en una teoría del planeamiento sobre bases que pretenden ser más generales que las del planeamiento ortodoxo, y ha dado lugar a toda una ramificación de posibles enfoques de la intervención sobre la ciudad (McDougall *et al.*, 1977) según las diferentes concepciones del papel del planeamiento en la sociedad, según el tipo de cambio social que se pretende generar, según su alcance y profundidad; el planeamiento social puede entonces considerarse como:

1) Un mero *input* adicional en el proceso tradicional de planeamiento, incorporando los aspectos «sociales».

2) El desarrollo y coordinación de los servicios sociales, sobre el presupuesto implícito de consenso social.

3) Sinónimo de planeamiento global, desarrollado como extensión del concepto de «planeamiento corporativo».

4) La redistribución del bienestar a favor de ciertos grupos sociales a través de la provisión

de servicios sociales, sobre el presupuesto implícito de una visión conflictiva de la sociedad.

5) La oportunidad de replantearse el tipo de sociedad hacia el que se desea cambiar, y la oportunidad de introducir el cambio estructural necesario para ello.

Basta aquí con mencionar brevemente este campo de discusión sin necesidad de entrar en su análisis de detalle. En España la intervención económica hasta cierto punto y la intervención social sobre todo, parecen carecer de suficiente respaldo legislativo lo que hace que no puedan pasar de simples recomendaciones dentro de los planes urbanísticos, sin carácter vinculante ninguno para la Administración, por lo que en realidad no pueden llegar a considerarse como elementos de planeamiento propiamente dicho, en contraste con las determinaciones físicas, de carácter vinculante tanto para la iniciativa privada como para la pública. Esto se relaciona una vez más con el problema de la institucionalización discutido más arriba, como aspecto básico para determinar tanto la forma de intervención como su alcance.

### 1.3. Relación con el mercado

Por último, conceptos como el de «discriminación positiva» discutido por algunos autores como objetivo válido del planeamiento, o discusiones de teóricos marxistas sobre el significado de la intervención del Estado en la sociedad capitalista, plantea el tema más general de la relación del planeamiento con el mercado urbano sobre el que interviene y su posible impacto sobre él, dependiente del tipo de economía y del sistema político en que se inserta, o incluso, desde un punto de vista más mecanicista, del nivel de desarrollo del país (O'Riordan, 1976). La gama de posibilidades es muy amplia (Stewart, 1974), pero se puede, quizá, simplificar en cuatro *grados de intervención* sobre el mercado, según el planteamiento del plan respecto a él:

#### 1.3.1. Planeamiento al margen del mercado

El planteamiento de planes que ignoran completamente el mercado puede presentar varias modalidades, algunas de ellas diametralmente opuestas entre sí en otros aspectos:

1) Planes utópicos, típicos del pasado, principalmente desde el Renacimiento, y que culminan en los utopistas del siglo XIX, basados en una organización ideal de la sociedad como requisito para su puesta en práctica, o a veces como objetivo que los planes pretenden ayudar a alcanzar, como en los trabajos de los socialistas utópicos del siglo pasado (Benevolo, 1967; Cherry, 1970).

2) El planeamiento en sociedades totalmente planificadas en las que se descarta la existencia de mercado urbano de suelo, viviendas, etc., como en algunas sociedades socialistas (French y Hamilton, 1979), o como en algunas propuestas normativas de teóricos occidentales (Friedmann, 1976).

3) Planes que, aun siendo hechos para situaciones no utópicas y para situaciones de mercado (o de economía mixta al menos) se plantean al margen del mercado implícitamente por el hecho

de no tenerlo en cuenta en absoluto para la redacción del plan ni para sus recomendaciones. Indicios de este enfoque han sido típicos en mayor o menor grado de la mayoría de los planes físicos redactados hasta mediados de este siglo, y en algunos países incluso hasta la actualidad, según el modelo del «Master Plan» que define una situación final sin discusión del proceso de evolución hacia tal estado final.

#### 1.3.2. Planeamiento siguiendo al mercado

El planeamiento puede simplemente seguir al mercado, tomando como base de partida la demanda existente, pero sin pretender modificarla, por ejemplo, cuando el plan es concebido como vehículo para proporcionar inversión pública que apoye a la iniciativa privada (servicios e infraestructura principalmente), normalmente a remolque de ella, aunque no necesariamente. Pueden interpretarse en este sentido los esquemas viarios que pretenden solucionar el problema del tráfico por adición de carriles de circulación, cinturones de circunvalación, etc., o igualmente planes sectoriales de otro tipo como pueden ser los planes de dotaciones comerciales a base de canalizar la demanda hacia grandes centros comerciales en las periferias urbanas, etc.

El plan, en esta concepción, supone la introducción de una cierta racionalidad en el funcionamiento del mercado según la tradición de los primeros urbanistas (Unwin, 1909), sea una racionalidad financiera como en las primeras propuestas de ciudad-jardín en el siglo pasado (Howard, 1898), o una racionalidad funcional como en las propuestas de ensanche en cuadrícula en Europa y América en el mismo período. Esta es también la concepción que ha permeado a la mayoría de los manuales de urbanismo de la postguerra (Keeble, 1952).

Un aspecto del planeamiento que normalmente también representa implícitamente seguir al mercado lo constituye una función de los planes que normalmente pasa inadvertida pero que sigue todavía en uso, y es su capacidad de (y su tendencia a) legalizar todo desarrollo anterior por el mero hecho de haber sido ya efectuado sobre el terreno, aun en contra de las propias directrices del plan.

#### 1.3.3. Planeamiento como complemento del mercado

El planeamiento como complemento del mercado corresponde a ideas desarrolladas sobre todo después de la depresión de los años treinta y aún más después de la segunda guerra mundial, basadas en la concepción del «Estado benefactor», respondiendo a la idea de usar la inversión pública para estimular la economía subvencionando actividades privadas que no son suficientemente rentables, como vivienda, transporte o equipamiento, y de esta forma generar demanda adicional que en el mercado libre nunca se manifestaría con suficiente solvencia. Los análisis marxistas ven aquí una de las funciones típicas del Estado en la sociedad capitalista (O'Connor, 1973), que comprenden: a) El subsidio a la producción a base



## La teoría del planeamiento una disciplina imprescindible

de subvenciones y nacionalizaciones de sectores menos productivos, coordinación económica y espacial en general, provisión de infraestructura. b) Subsidio al consumo a base de políticas de vivienda y transportes, y otras subvenciones a la población activa. c) Gastos sociales de mantenimiento y legitimación del sistema.

### 1.3.4. Planeamiento contra el mercado

Por último, el planeamiento puede plantearse como objetivo el *compensar* la distribución de recursos que el mercado realiza, a partir de la premisa de que dicha distribución favorece a algunos grupos sociales desproporcionadamente (Harvey, 1970; Pahl, 1971), siguiendo una línea de «discriminación positiva» en favor de los perjudicados por el mercado urbano. Esta postura se suele plantear en términos espaciales, pretendiendo usar los diferentes grados de accesibilidad espacial que el plan distribuye según la localización de usos de suelo que propone como redistribución de la «renta real» de los diferentes grupos sociales (Harvey, 1970).

Este último enfoque y su posibilidad lleva directamente a la cuestión de la relativa *independencia* del planeamiento como forma de intervención respecto al sistema general de distribución de poder y recursos en la sociedad: Hasta qué punto el plan está por necesidad integrado en el sistema general de reparto político y económico, o hasta qué punto su independencia permite usarlo para compensar dicho sistema de reparto, y esta cuestión lógicamente determina la posibilidad de éxito del plan en su papel respecto al mercado. Si bien puede argumentarse (Pahl, 1975) que la dimensión espacial es por naturaleza independiente, y que por el propio tipo de monopolio que genera la distribución espacial de actividades determina patrones de desigualdad que pueden ser usados en contra de otros patrones de distribución, también se puede adoptar una visión más crítica (Harvey, 1973), advirtiendo de la capacidad del sistema de adaptarse a cualquier redistribución parcial y de producir, por mecanismos de mercado o similares, un reajuste espacial de actividades que compense a su vez la redistribución que el plan pretendía, como se ha mostrado en el caso de políticas típicas (Scott y Roweiss, 1977), que pese al efecto redistributivo que originalmente pretendían, han desencadenado procesos de ajuste en el mercado urbano que han anulado en última instancia dicha redistribución.

O también puede verse la redistribución espacial simplemente como una mínima parte del balance de recursos de la sociedad urbana, cuya redistribución, por tanto, carece de impacto global significativo, como en la discusión de la importancia relativa de las rentas absolutas y diferenciales del suelo (Topalov, 1973; Lipietz, 1974; Scott, 1976); o incluso se puede considerar al planeamiento como una faceta más de la acción del Estado en la sociedad capitalista, integrado por tanto en la estructura de poder (Castells, 1972), ligando esta discusión a la de la necesaria complementariedad entre el planeamiento y el mercado, como se apuntaba anteriormente en el apartado 1.3.4.

Este aspecto también se relaciona con la cuestión discutida anteriormente del grado de institucionalización, y de una forma paradójica por cierto: Cuanto más institucionalizado está un mecanismo de planeamiento, más efectivo puede ser en su implementación, más instrumentos legales y administrativos tiene a su alcance, pero menos independiente será el mecanismo general de reparto de poder y recursos, y viceversa, cuanto menos institucionalizado esté el planeamiento más innovador puede ser un plan, pero al mismo tiempo más utópico resulta y más improbable su puesta en práctica. Se podría, quizá, tomar como ejemplo de esta paradoja la diferencia de calidad y de impacto entre los planes subregionales de los años sesenta-setenta en Inglaterra (Cowling y Steely, 1973) y los subsiguientes «planes de estructura», que pretendían ser la versión institucionalizada de los primeros (Thornley y McLoughlin, 1973) y que en el proceso perdieron la mayor parte de su fuerza.

## 2. GENERALIDAD

El tema de la generalidad del plan como documento de su inserción en la estructura política y de su implementación, surge de la polémica en torno al carácter más o menos atomístico o global del planeamiento (Faludi, 1970), planteada en torno a la discusión de la globalidad del proceso de planeamiento mismo y la escala a la que se plantea. Vaése también la polémica entre Barry Needham y Andreas Faludi en torno al tema (Needham, 1971; Faludi, 1971; Needham, y Faludi, 1973).

La generalidad del planeamiento urbano, la idea de que el planeamiento debe referirse al conjunto de la sociedad y debe, por tanto, adoptar objetivos generales a toda la sociedad, se ha dado por sobrentendida hasta que las teorías de los llamados «incrementalistas» (Dahl y Lindblom, 1973; Braybrooke y Lindblom, 1963; Lindblom, 1959; Lindblom, 1965; Lindblom, 1977) plantearon en el campo de la teoría política la cuestión de la imposibilidad, e incluso de la irracionalidad, de dicho planteamiento global, dentro de la tradición de la escuela pluralista de Yale. La polémica se ha planteado desde entonces en torno a dos extremos, un extremo *globalista* por un lado, que considera al planeamiento como un mecanismo sintetizador de diferentes racionalidades y diferentes intereses, capaz de aplicar una racionalidad «sinóptica» (Dyckman, 1961) al conjunto de problemas y tendencias de la sociedad, y por otro lado un extremo *atomista*, que no admite más que una racionalidad individual y por tanto que sólo admite la posibilidad de planeamiento a nivel del individuo o del grupo social homogéneo (y por tanto pequeño). Los incrementalistas (véanse referencias más arriba) critican el concepto mismo de racionalidad sinóptica por pretencioso (técnicamente imposible) y tecnocrático, como una pretensión de sustituir el proceso político por un proceso técnico; los globalistas por otro lado critican la postura incrementalista en sus presupuestos «pluralistas» (Maziotti, 1974) como ilusoria y conservadora por ignorar los mecanismos

según los cuales los diferentes planes individuales se articulan de una manera desigual en resultados conjuntos, crítica que recuerda planteamientos análogos en economía criticando la teoría del mercado libre.

El mayor interés de esta polémica radica en que ha definido los dos extremos de una escala dentro de la cual otras teorías, que desde otro punto de vista parecían no tener relación alguna entre sí, se pueden situar más o menos cerca de un extremo u otro. El caso más claro ha sido con la teoría de la *exploración mixta* (Etzioni, 1967) en que simplemente se propone una alterancia dentro del proceso de planeamiento entre el enfoque globalista, que también puede interpretarse como yendo de lo general a lo particular, y el enfoque incrementalista, yendo de lo particular a lo general. Pero otras concepciones formuladas aparentemente a partir de premisas distintas pueden también entenderse como grados intermedios entre las posturas globalista y atomista:

Así, por ejemplo, la teoría del llamado *planeamiento partidista* (Davidoff, 1965; Kaplan, 1969; Rein, 1969) concibe el planeamiento como un conjunto de planes representando los intereses parciales de diferentes grupos sociales (asociaciones de vecinos, sindicatos, etc.), los técnicos son vistos como abogados defensores de los intereses de los respectivos grupos, y sólo así se puede garantizar, según esta concepción, el que en el resultado final estén proporcionalmente representados todos los intereses sociales. En cierta forma, esta concepción a base de planes producidos por cada grupo de interés puede verse como un caso intermedio entre el plan único para todos y el conjunto de planes atomistas individuales. Políticamente ha resultado una postura muy satisfactoria y ha dado lugar a corrientes muy progresistas en el urbanismo (Goodman, 1972) respecto al enfoque global de la intervención sobre la ciudad y respecto a la representación de las minorías en los procesos de planeamiento, pero puede criticarse teóricamente por no explorar el problema de la proporcionalidad de la representación de los diferentes grupos, que resulta en la práctica proporcional al poder económico global del grupo de que se trate, a la calidad de los técnicos asesores, etc., o en su aspecto pluralista puede también criticarse esta teoría por no aclarar la forma en que los diferentes planes van a combinarse en uno final (la analogía con un tribunal de justicia no parece suficiente, pues no queda claro el carácter del «juez» ni de los «jurados»); igualmente, también pueden señalarse problemas surgidos en su aplicación (Peattie, 1968; Peattie, 1970).

Otro ejemplo entre los dos extremos de esta escala lo pueden constituir las teorías *interorganizacionales*, del estilo de las propuestas como resultado de la investigación del funcionamiento de la Administración Local inglesa desde el punto de vista de la Investigación Operativa (Friend y Jessop, 1969; Friend *et al.*, 1974), que ven como el problema fundamental del planeamiento el de relacionar diferentes organismos públicos y privados entre sí, y que ven el papel del planificador como el de un operador de una centralita telefónica (el papel del llamado «reticulista») que posi-

bilita o interrumpe la comunicación entre departamentos, aunque esta concepción ha sido criticada por suponer implícitamente la existencia de suficiente poder en manos del planificador para jugar ese papel (Argyris, 1975; Benson, 1975), pero sin explicar cómo tal planificador llega a adquirir dicho poder. La idea del *planeamiento corporativo* (Stewart y Eddison, 1971) puede en este sentido interpretarse de una forma similar, dirigido a la coordinación de los diferentes departamentos dentro de un ayuntamiento.

Por último, teorías como la de la «racionalidad limitada» (Simón, 1955; Simón, 1969), que suponen que el planeamiento adopta patrones de *satisfacción* más que de optimización, puede también interpretarse como un punto intermedio entre teorías racionalistas de la optimización del planeamiento orientado hacia objetivos (Davidoff y Reiner, 1962; Ozbekhan, 1968; McLoughlin, 1969; Chadwick, 1971), generalmente ligadas a la concepción globalista, y teorías de tipo incrementalista que sólo admiten en el planeamiento la resolución de problemas inmediatos, sin seguir camino de optimización alguno (Banfield, 1959; Lindblom, 1959).

Como conclusión de esta discusión abstracta podemos ya concretar, dentro de este aspecto de «generalidad», varias dimensiones clave que pueden resultar relevantes a este nivel teórico: globalidad, racionalidad, escala y centralismo.

## 2.1. Globalidad

Según la discusión anterior, podemos abstraer una escala teórica de globalidad del planeamiento que oscile entre los dos extremos de atomismo y globalismo:

1) El planeamiento *individual*, equivalente a la ausencia de plan, en una situación análoga a una especie de «libre mercado» de presiones políticas sobre la ciudad.

2) El plan *partidista*, parcial, respondiendo a intereses de un grupo social determinado que se plantea el problema global de la ciudad desde su propio punto de vista (y que es elaborado por sus propios técnicos).

3) El plan como proceso de *coordinación* entre organismos y grupos públicos y privados, como determinación de compatibilidades e incompatibilidades entre organizaciones de poder.

4) El plan *integral* global, único para toda la sociedad urbana, el extremo globalista.

## 2.2. Racionalidad

Desarrollando la dicotomía globalista-incrementalista en cuanto a los tipos de racionalidad a que responde, puede aún definirse otra dimensión según el tipo de racionalidad aplicable a la resolución de problemas en función de su «calculabilidad» y grado de «especificación» (Cartwright, 1973), en la que al menos pueden distinguirse tres posturas, referidas al modo como el proceso de planeamiento selecciona el camino a seguir, de entre todos los posibles (Faludi, 1973):

1) El proceso de planeamiento como intento de *optimización* entre todas las alternativas posi-



## La teoría del planeamiento una disciplina imprescindible

bles (Harris, 1967), según la imagen clásica de la Investigación Operativa, siguiendo el modelo sinóptico aplicable a problemas calculables y especificados, en el modelo de Cartwright (1973).

2) El planeamiento como *satisfacción* mínima suficiente por encima de ciertos «estándares» más o menos objetivos (Keeble, 1952; Woodford *et al.*, 1976), discontinuidades marcadas bien por la ley o por la experiencia profesional en las diferentes escalas de calidad ambiental, económica, etc.; este enfoque supone el abandono de la búsqueda de la solución óptima a cambio de la primera solución subóptima satisfactoria que se encuentra, según el modelo de «racionalidad restringida» de Herbert Simon, aplicable a problemas calculables, pero sin especificar.

3) El planeamiento como solución *remedial* de problemas inmediatos, sin definición ninguna de metas a alcanzar, según el modelo incremental de solución de problemas complejos, especificados, pero incalculables.

### 2.3. Escala

Por analogía, la polémica sobre el nivel social a que se emprende el planeamiento puede aplicarse también a la cuestión de la *escala espacial* (Schumacher, 1973; Friedmann, 1973), por un lado el tema del tamaño de las unidades de planeamiento y su situación en la jerarquía general de planes (nacionales, regionales, urbanos, locales, etcétera), y por otro lado la cuestión de si el planeamiento de la unidad espacial de que se trate se hace de una forma unitaria o por secciones: El plan de un área metropolitana puede ser concebido como un plan único, como una serie de planes municipales, como un conjunto de planes redactados desde el punto de vista de los distintos barrios o sectores, como una serie de planes hechos por las diferentes asociaciones de vecinos, etc., y cada una de estas concepciones tiene implicaciones en términos de metodología y proceso a usar, papel y repercusión de la participación ciudadana, problemas políticos que el planeamiento plantea, etcétera, que necesitan ser explorados.

### 2.4. Centralismo

Finalmente, el *nivel administrativo* (no necesariamente en correspondencia con el nivel espacial) a que el plan va a ser redactado y aplicado define otra dimensión dentro del tema de la generalidad del planeamiento, ligado a los anteriores (Self, 1974) y que se puede descomponer en dos aspectos:

En primer lugar el tamaño de las unidades administrativas a cargo del planeamiento y la «forma» de la pirámide administrativa por encima y por debajo del organismo planificador, la proporción de unidades a cada nivel, etc. (Simon, 1947; Hill, 1972), con implicaciones organizativas y técnicas para la redacción y ejecución del plan, su viabilidad, los recursos económicos necesarios, etc.

En segundo lugar, el nivel de centralización a que se emprende el planeamiento: Siguiendo el paralelismo de la dicotomía globalista-atomista,

puede identificarse el extremo del planeamiento integral con un enfoque centralista de los planes siendo producidos desde el centro a la periferia (o de arriba abajo en la jerarquía administrativa) y, en contraste, en el otro extremo pueden considerarse los planes como producto de los escalones más bajos y periféricos de la Administración, integrados progresivamente en un proceso de abajo arriba.

## 3. REPRESENTATIVIDAD

Históricamente, el planeamiento urbanístico ha seguido dos modelos fundamentales: El de arriba abajo, centralizado, que podemos denominar *tecnocrático*, dominante hasta los años setenta en los países occidentales, y de abajo arriba, más reciente, que podemos llamar *democrático*; las alternativas generales que ambos modelos presentan, así como la tendencia actual a la transición del primer modelo al segundo que se observa en muchos países, se han planteado fundamentalmente en forma de polémica sobre las fuentes de legitimidad del planeamiento (Rein, 1969), su relación con las fuentes de poder que le confieren autoridad. Teniendo en cuenta que los redactores de planes de urbanismo no son normalmente miembros electos de la Administración, sino técnicos nombrados dentro del Ejecutivo, o incluso consultores contratados fuera de la administración, es normalmente necesario y fundamental el aclarar la relación entre el proceso de planeamiento y la estructura representativa de la sociedad, y la discusión plantea varias cuestiones teóricas de interés: Por un lado, la relación del planeamiento con las instituciones políticas, y por otro, su relación con los grupos ciudadanos.

### 3.1. Relación con las instituciones

Por un lado, los planes pueden hacerse desde dentro o desde fuera de la Administración; por otro lado, la relación del planeamiento con las instituciones puede a su vez desglosarse según el tipo de institución y sus fuentes de poder:

En primer lugar, relación con la *estructura política* representativa (electa): Papel de los representantes locales en el plan, relación con los representantes en el aparato central parlamentario, relación con los partidos políticos en general.

En segundo lugar, relación con la *estructura administrativa* ejecutiva: Administración local y central, ministerios.

Finalmente, relación con *organizaciones* no políticas de incidencia en la vida local o con intereses en el área: El Ejército, la Iglesia, los Sindicatos, etcétera.

### 3.2. Relación con la base social

La relación del planeamiento con asociaciones de vecinos, grupos de consumidores o incluso individuos sin organizar, se refiere a lo que normalmente se llama *participación ciudadana* en el planeamiento, fenómeno iniciado más o menos espontáneamente en los años sesenta y que progresivamente se ha institucionalizado hasta llegar

a ser en algunos países requisito indispensable del planeamiento territorial (Skeffington, 1969). El tema de la participación pública plantea muchas cuestiones, como la relación entre la participación en el planeamiento y la participación en procesos políticos más generales, o la forma en que el aumento del segundo tipo de participación puede producir la disminución del primer tipo, y viceversa, pero a efectos de la presente discusión se pueden distinguir como aspectos fundamentales de interés teórico el nivel y alcance de dicha participación, y la forma de llevarla a cabo.

### 3.2.1. Nivel de participación

La participación puede plantearse respecto a los ciudadanos mismos y su involucración en el proceso de planeamiento, respecto a los propios técnicos urbanistas (cuando son externos) en el proceso político-administrativo de toma de decisiones, respecto a los diferentes organismos no directamente envueltos en el proceso, etc. En cualquier caso, el alcance de la participación, el nivel hasta donde esa participación va a llegar, se puede plantear en términos de una *escala de participación*, un ejemplo de la cual (Arnstein, 1969) se puede resumir en los siguientes niveles, de abajo arriba:

1) *Manipulación*: Colocar representantes de la base en «consejos asesores» o su equivalente, con la única función de transmitir información a los que toman las decisiones. Se puede comparar a un ejercicio de relaciones públicas por el cual se busca el apoyo a las decisiones tomadas desde arriba. Las consultas a representantes de la población afectada, e incluso la intervención de los técnicos redactores del plan respecto a los organismos responsables, pueden asimilarse a menudo a esta categoría.

2) *Terapia*: A partir del supuesto de que los problemas sociales y la carencia de poder por parte de los que los sufren son debidos a la patología individual de los miembros de la sociedad, las relaciones con la base se canalizan a través de cauces de reclamación y otras formas de «reajuste» a base de asistentes sociales, psicólogos, etcétera.

3) *Información*: Transmisión unidireccional de información de arriba abajo, que garantiza el conocimiento por la base de sus derechos, pero con escasa o nula oportunidad de respuesta hacia arriba.

4) *Consulta*: Petición de opinión a los ciudadanos a través de encuentros de opinión, reuniones, etc., aunque sin garantía de su incorporación al plan.

5) *Aplacamiento*: En este nivel los ciudadanos tienen ya cierta influencia, aunque con un cierto elemento de falacia aun, como, por ejemplo, al incorporar a unos pocos representantes solamente a los comités de decisión, en los que, por estar en minoría, su poder resulta ficticio.

6) *Co-responsabilidad*: El poder se redistribuye entre ciudadanos y grupos de poder a través de negociaciones, y se acepta compartir la responsabilidad del planeamiento y la toma de decisiones a través de comités de representación suficientemente amplia. Este proceso normalmente se inicia en la base, y la correspondiente redistribución de

poder que supone suele ser una conquista de dicha base más que una concesión.

7) *Delegación*: Los ciudadanos son responsables del proceso de toma de decisiones, y son los grupos de intereses los que deben buscar la negociación, en lugar de responder a demandas de la base. Otra modalidad de este grado de participación puede ser cuando los grupos de poder y los ciudadanos constituyen grupos paralelos y separados, pero con poder de veto por parte de los grupos ciudadanos.

8) *Control ciudadano* total de las instituciones.

Los primeros dos niveles representan ausencia total de participación, los niveles 3 y 4, y normalmente 5, representan un mayor o menor grado de participación ilusoria, y los tres últimos niveles representan diferentes grados de participación real, hasta el último nivel que corresponde al caso extremo de democracia directa.

### 3.2.2. Forma de participación

De la experiencia de la participación ciudadana se han podido identificar una serie de aspectos cruciales que, unas veces en forma de problemas a solucionar, otras veces como decisiones a tomar, constituyen las dimensiones básicas que definen la forma como la participación se aplica y que merece la pena discutir las teóricamente:

a) Problemas de *identificación* de grupos, sus límites y sus líderes (Peattie 1968, Peattie 1970): Si bien desde una cierta distancia los grupos locales parecen relativamente homogéneos y bien definidos, al familiarizarse con ellos se puede a veces ver como ni están claramente definidos (quien es miembro y quien no) ni la coincidencia de intereses de todos sus miembros es total, se pueden detectar subgrupos, a veces en conflicto, y se replantean los mismos problemas de representatividad, pero a escala menor.

b) El grado de *institucionalización* de la participación en un procedimiento establecido y reglamentado, por medio de subvenciones, consulta técnica gratuita, etc., y el impacto que dicha institucionalización puede tener en el contenido de la participación misma (Gardiner 1975).

c) El problema de minimizar el *abstencionismo* y garantizar la participación de los grupos sociales que espontáneamente no participan, normalmente los estratos intermedios (Simmie 1971), o los individuos no organizados en asociaciones.

d) El *modelo de diálogo* entre planificadores y ciudadanos que se elige y la forma de romper la barrera de comunicación entre el lenguaje técnico del planeamiento y el lenguaje común: Participación como respuesta a iniciativas de los planificadores o viceversa, papel de la observación-participación como instrumento analítico del plan, incluso papel de la participación-planeamiento como «forma de vida» (Friedmann 1973).

e) Las *etapas* del proceso de planeamiento en que la participación se incorpora (Darlington 1973): A la hora de definir objetivos, en la etapa de recogida de información o de análisis, a nivel de diseño de primeras propuestas alternativas, al nivel de la evaluación y selección de la solución, al final de todo el proceso como simple «información pública», etc.



f) La *escala* de planeamiento a que la participación se propone con posibilidades de eficacia: A nivel de planeamiento metropolitano, a nivel de distrito o barrio, a nivel de diseño local, etc. Este aspecto está en la práctica normalmente en relación con el anterior, en el sentido de que cuanto más local es la escala, es mecánicamente más fácil el organizar la participación desde las primeras etapas del proceso.

#### 4. ASPECTOS PROCESUALES

Por último, los aspectos procesuales se refieren a la relación entre el proceso de planeamiento y otras dimensiones del plan. La discusión teórica de estos aspectos se basa directamente en las cuestiones planteadas por la literatura procesual sobre el planeamiento (principalmente en torno al enfoque de la teoría de sistemas), y a su relación con los otros aspectos planteados más arriba: Principalmente consisten, por un lado, en la discusión del proceso de planeamiento mismo del plan o los planes de que se trate, y por otro lado, la cuestión de la coordinación y síntesis entre diferentes procesos de planeamiento que permita la definición de una línea de acción.

##### 4.1. El proceso de planeamiento

Se denomina normalmente con este título el conjunto de operaciones que, implícita o explícitamente, consciente o inconscientemente, se llevan a cabo al hacer un plan. Estas operaciones pertenecen a tres tipos diferentes (Harris 1968, Wilson 1969): Operaciones analíticas, operaciones políticas y operaciones de diseño, y aunque la forma en que se organicen puede variar según las circunstancias, puede identificarse una estructura lógica subyacente, que puede resumirse (McLoughlin 1969, Chadwick 1971, Hall 1974) en una serie de etapas:

a) Definición de *metas* para el plan, sea por inversión de los problemas que se pretenden solucionar, o sea por consulta con la población, con los técnicos del equipo, con los organismos responsables del plan, los periódicos, etc., y traducción de estas metas a *objetivos* específicos controlables.

b) Análisis causal de los problemas ligados a los objetivos, los factores que los producen y sus interrelaciones, apoyado en un proceso de *simulación* más o menos explícito y sofisticado.

c) *Proyección* de la situación (problemas, objetivos, recursos, etc.) al futuro, a los diferentes años horizonte del plan.

d) *Diseño* de posibles estrategias *alternativas* para la futura solución de los problemas y consecución de los objetivos.

e) *Evaluación* de las diferentes alternativas según los objetivos iniciales, según los diferentes grupos sociales afectados, según las diferentes áreas de la ciudad, según diferentes tipos de costes y beneficios, etc.

f) *Selección* de la estrategia preferida o re-diseño de ella como combinación de varias.

g) *Implementación* del plan en el tiempo.

h) *Seguimiento* del desarrollo del plan y de sus efectos, de los problemas originales, así como de nuevos problemas que aparezcan, etc.

i) Re-formulación de *nuevos objetivos* si la

situación lo requiere, si se identifican nuevos problemas, etc.

j) *Re-iniciación* del proceso desde la etapa b.

Cada una de estas etapas da lugar a multitud de posibles enfoques e incluso puede a su vez subdividirse en sub-etapas (Lichfield et al. 1975), o también en algunas situaciones algunos de estos pasos pueden no estar presentes explícitamente en el proceso, o pueden estar organizados de modo diferente. La gama de combinaciones posibles es casi infinita, pero pueden, sin embargo, identificarse una serie de dimensiones generales respecto a las cuales el proceso se define y que tienen interés a nivel de la discusión aquí planteada.

##### 4.1.1. Homomorfismo

Este tema, ya mencionado en la Introducción, se refiere a la mayor o menor correspondencia en términos de variedad y forma entre la estructura del proceso de planeamiento y la estructura de otros procesos externos al plan y con los que éste se relaciona: Originalmente este tema se planteó respecto a la realidad urbana sobre la que el planeamiento pretende intervenir, considerando esta intervención como un «sistema de control» (McLoughlin 1973) que debía entonces cumplir los requisitos de variedad (Ashby 1965) del sistema sobre el que se pretendía intervenir, y la idea surgió como necesidad de elegir para la intervención sobre la ciudad, sobre los procesos de toma de decisiones de los agentes privados en dicha ciudad, un tipo de proceso que estuviese en correspondencia con los propios procesos de decisión de dichos agentes; esto se relaciona con la discusión inicial sobre la relación entre la teoría de la ciudad y la teoría del planeamiento.

Por analogía, el tema del homomorfismo podría también aplicarse entre diferentes planes, como mayor o menor conveniencia de que los diferentes procesos se correspondan unos con otros: bien cuando los diferentes planes se organizan jerárquicamente (un plan regional, varios planes urbanos por debajo de él, planes locales aún más abajo, etcétera) o cuando varios planes del mismo nivel se están realizando en paralelo, como homomorfismo entre los diferentes procesos simultáneos de planeamiento.

En otro plano, también el tema de la correspondencia entre planes se puede aplicar no sólo a los procesos mismos de planeamiento, sino también a la estructura de las recomendaciones de cada plan y a su compatibilidad, con vistas a su implementación.

##### 4.1.2. Incrementalismo

Esta dimensión del proceso se refiere al grado y a la forma en que el planeamiento se plantea el futuro: En un extremo tenemos el «no-plan», que más que mirar hacia metas futuras intenta únicamente resolver problemas inmediatos presentes; en el otro extremo tenemos el plan teleológico, orientado hacia objetivos. Esta dimensión se puede ver como referida a la «orientación» del plan, o incluso en términos más concretos, referida a cuestiones como el año horizonte del plan y a su relativa inmediatez, y su discusión está ligada a la discusión de la globalidad del enfoque esbozada

más arriba: El no-plan tiende a estar ligado a posiciones incrementalistas, el plan teleológico a posiciones globalistas.

Tomada en sentido temporal, esta discusión sobre el futuro plantea a su vez otras cuestiones que se relacionan con las discusiones en torno a los diferentes tipos de *incertidumbre* (sustantiva, cultural y política) que rodean al planeamiento (Friend y Jessop 1969), o el tema de la *turbulencia* del marco del planeamiento (Schon 1971, Friedman 1973, Michael 1973, Michael 1974) y la capacidad de «aprendizaje» de ciertos tipos de estructuras sociales, todo ello relacionado con el tema de la *flexibilidad* del planeamiento y de sus recomendaciones.

Desde el punto de vista técnico, la cuestión del futuro también plantea problemas específicos, por ejemplo en la medida en que por un lado la inercia de la situación impone un plazo mínimo antes de que las decisiones que se tomen tengan ningún efecto, y por otro lado las técnicas disponibles de proyección al futuro decrecen en eficiencia al alejarse el año horizonte, y de aquí el problema planteado por la contradicción inevitable entre estas dos tendencias.

También pueden discutirse bajo este encabezamiento problemas de desajuste entre diferentes orientaciones dentro del proceso general de planeamiento, por ejemplo entre la confección del plan en sí, que a menudo es definido por la ideología profesional de los técnicos a cargo como un proceso teleológico, y los organismos encargados de su ejecución, que suelen ser burocracias que funcionan según el principio incremental (Banfield, 1959).

#### 4.1.3. Continuidad

Se refiere esta dimensión a la frecuencia de repetición del planeamiento, a la medida en que se trata de un plan único, de un plan a revisar cada cierto tiempo, o quizá de alguna forma de planeamiento continuo que no necesite plasmarse en una declaración formal de estrategia. En primer lugar, este aspecto se relaciona con el año horizonte y con lo discutido en el apartado anterior, en segundo lugar tiene implicaciones respecto a los requisitos de flexibilidad y robustez del plan de que se trate (la frecuencia de la revisión debe lógicamente estar en relación directa con la flexibilidad de las recomendaciones) y respecto a los mecanismos organizativos necesarios para su redacción, implementación y seguimiento, particularmente en el caso extremo de planeamiento continuo, como por ejemplo puede ser entendido el planeamiento «transactivo» (Friedmann, 1973).

#### 4.1.4. Realismo

Esta dimensión se refiere aquí a la definición del proceso: En un extremo, el enfoque *utópico* considera los fines sin preocuparse de los medios necesarios para alcanzarlos, en el extremo opuesto el enfoque *posibilista* supone el tomar los recursos disponibles como punto de partida. El aspecto utópico ha sido criticado por su irrealismo, aunque también se han apuntado sus ventajas de imaginatividad más allá de una realidad presente por autores de muy diversa procedencia (Lefebvre,

1968; Alonso, 1971); el aspecto realista presenta ventajas de operabilidad, aunque esta misma aplicabilidad puede interpretarse también como un aspecto puramente conservador de este tipo de planeamiento, que únicamente permite seguir tendencias ya definidas (Etzioni, 1967).

Esta dicotomía se manifiesta directamente en la forma de aplicar el proceso teórico de planeamiento esbozado más arriba (objetivos-análisis-plan implementación): El extremo utópico ha estado tradicionalmente implícito en el concepto de «Master Plan», que define un estado final con independencia del proceso que lleva a él, y una versión racionalizada de este enfoque, definida a un nivel intermedio de realismo lo ha constituido la aplicación de la secuencia lógica del planeamiento discutida más arriba de atrás adelante, desde la definición de objetivos hacia la implementación, como plan «puro»; el enfoque realista extremo se desarrollaría al revés, empezando por la definición de posibilidades de implementación (recursos disponibles en términos organizativos, económicos, legales, etc.) y tendiendo hacia una definición parcial únicamente de los objetivos alcanzables, y casos intermedios lo constituirían diferentes grados de «intervención fraccionada» (Popper, 1957) o de planeamiento más o menos incremental del tipo discutido más arriba.

Por extensión de esta discusión, esta dimensión se puede referir también al grado de posible compatibilización entre los dos enfoques, utópico y realista, y a la forma en que dicha combinación podría hacerse, y el tipo de proceso de planeamiento que resultaría: Bien un proceso iterativo hacia un compromiso intermedio, bien dos procesos simultáneos en sentidos opuestos a ser coordinados posteriormente, o dos procesos convergentes, etc.

#### 4.1.5. Tecnificación

El proceso esbozado más arriba puede entenderse como un proceso puramente técnico, como una sucesión de etapas técnicas que se alimentan unas a otras y que por tanto puede desarrollarse con un cierto grado de automatismo, o bien se puede entender como una serie de etapas técnicas ligadas entre sí por otras de carácter más o menos abiertamente político (o incluso al revés, como una sucesión de etapas políticas ligadas entre sí por eslabones técnicos), y todas ellas alimentadas por un flujo paralelo y constante de información selectiva.

El grado de explicitación del proceso lógico, el grado de formalización en etapas explícitas, la mayor o menor explicitación de las etapas no técnicas y de las opciones que presentan, el carácter más o menos tecnificado de las demás etapas, etc., constituyen otra de las dimensiones principales del proceso que merece la pena discutir.

#### 4.1.6. Presupuesto

Las diferentes etapas de un proceso teórico de planeamiento como el discutido más arriba han alcanzado con el desarrollo de las disciplinas y técnicas en que el planeamiento se apoya diferentes grados de tecnificación y diferentes grados de eficiencia económica: Para alcanzar los mismos niveles de eficacia, diferentes etapas requieren diferentes cantidades de los distintos tipos de recursos



## La teoría del planeamiento una disciplina imprescindible

(dinero, tiempo, conocimientos, información). Entonces, la distribución de los recursos disponibles entre las diferentes etapas y el nivel global de recursos, en otras palabras el *presupuesto* del plan, definirá en gran medida el tipo de proceso de que se trate, la importancia relativa dada a cada etapa y los resultados que se pueden esperar: Así, por ejemplo, el planeamiento tradicional normalmente asignaba a las etapas de información y análisis una gran proporción de los recursos, según el modelo clásico de información-análisis-plan (Geddes, 1915), en que se recoge toda la información posible, se analiza más o menos exhaustivamente y sólo entonces se entra en la etapa de planeamiento propiamente dicho; cierto tipo de práctica de planeamiento que se derivó en los años sesenta del enfoque sistémico trasladó el énfasis más hacia la simulación y proyección futura de situaciones actuales y sus posibles soluciones, y siguiendo en esta línea podría imaginarse un movimiento de la balanza aún más en este sentido, poniendo el énfasis más en la consideración de la implementación y seguimiento de los planes, y alimentando estas etapas con la mayor proporción de los recursos.

### 4.2. Síntesis

Finalmente, el aspecto ya discutido del grado de fraccionamiento-globalidad del planeamiento sugerido por diferentes teorías plantea directamente la cuestión del procedimiento de síntesis que el plan, o los planes, van a seguir: Cualquiera que sea la diversidad de puntos de vista, en cada área de intervención habrá que definir un único conjunto de acciones a tomar en cada situación (sea en el presente o en el futuro, como decisiones diferidas para aumentar la flexibilidad del plan, según sugiere Hickling (1974), y esta unidad requiere un proceso de reducción de la variedad de posibilidades generada previamente en un proceso más o menos fraccionado. Esto plantea el problema del proceso por el cual se relacionan las decisiones particulares referidas a problemas concretos o a áreas territoriales específicas, con decisiones generales. Este problema puede verse como un problema técnico dentro del proceso de planeamiento, como un problema de combinar diferentes alternativas en una solución óptima según un proceso más o menos lineal o circular (Boyce et al., 1970), o puede verse como un problema organizativo entre decisiones de planeamiento tomadas a diferentes niveles administrativos y a diferentes escalas territoriales. Las posibilidades abiertas para un proceso tal de coordinación pueden resumirse en:

1) En primer lugar, coordinación *de arriba abajo*, lo tradicional en planeamiento territorial (por ejemplo, los planes urbanos se confeccionan primero y luego se «ejecutan» a través de planes locales, que a su vez se materializan en planes de detalle, etc.); tiene la ventaja de la coherencia inherente al enfoque, garantizada por la centralización del proceso, pero, centrándose principalmente en problemas generales de distribución (que son los percibidos como significativos a niveles más altos), tiene la desventaja de que ignora los problemas locales específicos y el resultado final puede resultar demasiado remoto respecto a los

problemas locales tal y como son percibidos por la población, y puede plantear problemas a la hora de su implementación o a la hora de intentar incorporar al proceso la participación ciudadana.

2) En segundo lugar, coordinación *de abajo arriba*, los planes locales se hacen primero y luego se integran en uno general, las soluciones parciales se definen primero y luego se integran progresivamente en una estrategia general, como en los métodos tradicionales de diseño sistemático (Alexander, 1964). Tiene el problema de que tiende a ignorar problemas distributivos y de coordinación, y si los planes locales no se han tenido en cuenta unos a otros pueden plantear contradicciones fundamentales que el planeamiento general no podrá resolver sin alterar los planes locales. Por otro lado, tiene la ventaja de que se presta particularmente bien a un proceso democrático de participación ciudadana, especialmente importante cuando se trata de planear ciertos aspectos de la ciudad como vivienda, zonas verdes, dotaciones, etcétera. Esto podría plantear muchas cuestiones, por ejemplo el que las etapas técnicas del proceso de planeamiento mismo supongan una integración descendentes, o el que cada uno de estos dos enfoques sea más apropiado para diferentes escalas (el enfoque ascendente para planes sustantivos locales, el enfoque descendente para planes de estrategia global).

3) En tercer lugar, puede verse esta disyuntiva desde otra perspectiva, particularmente cuando de lo que se trata es precisamente de ligar el nivel estratégico y el nivel local: Los dos enfoques esbozados pueden resultar casi igualmente ineficaces en la medida en que ambos siguen una secuencia lineal a lo largo de la jerarquía centro-periferia y en la medida en que ambos plantean problemas insolubles. Surge entonces como tercera alternativa la organización *cíclica* de la integración por combinación de los dos enfoques, bien empezando de abajo arriba y en una segunda etapa yendo de arriba abajo, o al revés. En un enfoque tal, cual sea la secuencia pierde importancia, pues todos los aspectos serán considerados más de una vez siempre que el proceso sea de ida-y-vuelta, y las posibilidades de error se minimizan.

Cualquiera que sea el proceso de síntesis adoptado, plantea dos tipos de temas, según el tipo de fraccionamiento a que responda el planeamiento:

#### 4.2.1. Fraccionamiento político

En primer lugar, si el mayor o menor fraccionamiento es de *punto de vista*, pero no de escala, como se ha planteado en algunas teorías al discutir aspectos de globalidad y generalidad, por ejemplo si se producen una variedad de planes para la misma área, pero desde la perspectiva de diferentes grupos de interés, el problema es de síntesis política entre objetivos y criterios diferentes, por encima del problema técnico de la coordinación. Acudiendo de nuevo a la dicotomía discutida más arriba al referirnos al tema de la generalidad, podemos identificar dos extremos:

1) En el extremo de las teorías atomistas tenemos una situación de «libre mercado» de planes individuales del que, según los teóricos de este en-

foque, el conjunto de decisiones finales surgirá por *ajuste mutuo espontáneo* (Lindblom, 1965).

2) En el otro extremo, el propio *plan integral* genera las posturas alternativas dentro del proceso de planeamiento unitario, y la síntesis es una etapa (más o menos técnica) de dicho proceso.

Entre estos dos extremos es donde se encuentran las alternativas según los diferentes tipos de negociación entre grupos (conflicto, dominación, etc.). Desde esta perspectiva podemos ver en su problemática real las posibilidades de síntesis de enfoques intermedios como los planteados más arriba, como, por ejemplo, en el caso del planeamiento partidista (en el que parece lógico deducir de sus supuestos implícitos que la síntesis se realizará según la habilidad técnica de los respectivos «abogados» de cada grupo), o del planeamiento interorganizacional, cuya síntesis se realizará según la forma que tome la coordinación entre organizaciones.

#### 4.2.2. Fraccionamiento espacial

En segundo lugar, si el fraccionamiento es según *áreas territoriales*, pero no necesariamente de criterios (como es el caso cuando se trata de diferentes escalas del mismo tipo de planeamiento), con diferentes planes, siendo elaborados para cada área con relativa independencia, el problema de la síntesis adquiere una componente técnica dominante (aun sin perder la componente política) en la medida en que serán las externalidades mutuas entre los distintos planes las que habrán de determinar y compatibilizar, y no necesariamente todos los objetivos de cada uno ni los criterios de planeamiento usados.

Los dos extremos teóricos de completa independencia entre planes y de su completa integración nos permiten definir una escala en la que se pueden distinguir al menos cuatro tipos de planeamiento, caracterizados por diferentes formas de relación entre planes a una misma escala y por diferentes tipos de aspectos a los que se pueden aplicar:

1) Planeamiento *independiente* de unidades territoriales separadas, justificado cuando se concentra en problemas de origen y solución local (como pueden ser las infracciones urbanísticas, la no-ejecución de obras, el problema de los solares, algunos casos de polución localizada, congestión de tráfico de origen y destino local, etc.), o en cierto tipo de necesidades «mínimas» que están por debajo de cualquier estandar comparativo imaginable (como el problema de los edificios en ruina, o del chabolismo, etc.); en estos tipos de aspectos se pueden adoptar procesos, criterios y recomendaciones para cada área independientemente, sin peligro de contradicciones.

2) Planeamiento como *coordinación* entre unidades territorialmente distintas, en que lo que se plantea en cada una depende del planeamiento del resto en la medida en que las propuestas de cada plan pueden repercutir en los otros. Este enfoque se justifica cuando se concentra en lo que se puede denominar genéricamente como «externalidades»: Tráfico y redes viarias creación o supresión de grandes centros de actividad generadores

de interacción, polución de diferentes tipos, etc.

3) Planeamiento como *competencia* entre áreas de la ciudad, justificada en aquellos aspectos en que todos los planes locales dependen de una fuente de recursos única de forma que lo que un área gane otra lo perderá. Esto se plantea principalmente respecto a recursos financieros, en todos aquellos aspectos financiados de fuentes municipales o centrales (infraestructuras, escuelas y dotaciones, obras públicas en general, etc.), diferentes según los países y las estructuras administrativas.

4) En el otro extremo, planeamiento *unitario*, en que la producción de un plan integral internaliza los problemas de coordinación dentro del proceso técnico del propio plan, normalmente justificado por concentrarse en aspectos y problemas que afectan a la ciudad en su conjunto y que son imposibles de adscribir a un área concreta (parques y dotaciones metropolitanas o regionales, anillos de circunvalación, ferrocarriles y planes de transporte, cinturones verdes, etc.).

Aunque estos tipos de planeamiento se han presentado aquí como enfoques alternativos, también pueden verse como complementarios, pudiendo ser combinados en un proceso único, cada uno ocupándose de aspectos diferentes de la problemática urbana a ser cubiertos por el planeamiento de forma diferente, no por diferentes tipos de plan.

#### 4.2.3. Fraccionamiento sectorial

En tercer lugar, si el fraccionamiento es, según *sectores*, de intervención (empleo, transporte, vivienda, zonas verdes, etc.), podemos considerar por analogía los mismos tipos de posibilidades que en el caso de fraccionamiento espacial, entre un extremo de intervención coordinada en todos los sectores basada en una concepción integral de la ciudad, como puede ser la concepción sistémica (Chapin, 1964; McLoughlin, 1969; Chadwick, 1971), y un extremo opuesto de completa independencia sectorial, pudiendo también identificarse enfoques intermedios basados en un criterio de independencia «máxima», pero no total (Minett, 1975), según el cual se pueden planificar independientemente aquellos aspectos que no interfieren entre sí, y únicamente allí donde aparecen interrelaciones la planificación integral se justifica y se hace necesaria.

### RESUMEN Y CONCLUSIONES

Lo que se ha intentado hacer aquí es usar material teórico proveniente de teorías específicas del planeamiento, producidas en diferentes situaciones históricas e ideológicas y con diferentes objetivos, e intentar mostrar cómo se pueden articular en un marco único de referencia que defina por abstracción las *dimensiones* principales de la teoría del planeamiento entendida en un sentido general y, por extensión, las dimensiones del fenómeno «planeamiento», las preguntas que hay que plantearse al enfrentarse con una situación de planeamiento, sea con propósitos analíticos (el estudio de un plan existente) o normativos (el planteamiento de un plan a realizar). Se basa este intento en el pre-



## La teoría del planeamiento una disciplina imprescindible

supuesto básico de que la mayoría de las teorías y polémicas que se han formulado en torno al planeamiento, aun pretendiendo muchas de ellas ser mutuamente excluyentes en el momento en que fueron formuladas (o quizá precisamente por ello), pueden estudiarse referidas a un nivel más general en el que sus diferentes elementos se pueden abstraer como opciones alternativas, y ser usadas para construir un marco único que puede entonces usarse para el estudio concreto del planeamiento en sus aspectos teóricos principales. Estos aspectos pueden interpretarse como un marco analítico para el estudio de planes o de procesos de planeamiento existentes, o como un marco normativo a la hora de emprender un proceso de planeamiento nuevo y tener que decidir las características que dicho proceso habrá de tener.

El posible interés de un marco tal radica en su sencillez y generalidad. A continuación, y como conclusión, se presenta un resumen esquemático de las dimensiones de este marco de referencia que han sido discutidas. (ver página 9)

Para terminar, debemos replantearnos ahora el carácter deliberadamente parcial de esta discusión según la planteábamos en la Introducción:

En primer lugar, únicamente hemos intentando un ejercicio taxonómico dentro de la Meta-teoría del planeamiento: Hemos pretendido únicamente lo que se puede considerar como un primer paso en el proceso de elaboración de una teoría a cualquier nivel, la abstracción de las principales variables a partir de una serie de casos concretos, y la clasificación de estas variables en un marco general. Sería a partir de aquí que una segunda etapa de la discusión podría empezar, intentando detectar relaciones y contradicciones entre estas variables: relaciones teóricas en términos de compatibilidad e incompatibilidad lógica, y relaciones empíricas en términos de presencia o ausencia conjunta de diferentes grupos de variables en teorías concretas o en experiencias concretas de planeamiento (habiéndonos movido teóricamente a nivel «meta», la experimentación empírica puede plantearse tanto a nivel de teorías concretas tomadas como observaciones, como a nivel de materializaciones de dichas teorías en planes concretos).

En segundo lugar, hemos discutido aquí únicamente la teoría del planeamiento, pero no hemos entrado ni en la discusión de la teoría de la ciudad ni en la de las relaciones entre los dos tipos de teorías. El primero de estos dos aspectos se podría desarrollar siguiendo un procedimiento análogo al utilizado aquí: Se podría tomar una colección de las teorías urbanas existentes y, siguiendo las líneas esbozadas en algunas de las clasificaciones ya existentes y complementándolas donde fuese necesario, abstraer los aspectos principales de dichas teorías y reorganizarlos como dimensiones de un marco más general según el cual podríamos discutir tanto diferentes teorías urbanas concretas como diferentes ciudades o conjuntos urbanos. El segundo aspecto mencionado más arriba, la relación entre las teorías urbanas y las teorías del planeamiento, podría entonces desarrollarse como combinación de los otros dos: Un ejemplo muy simplificado de este tipo de análisis lo proporciona White

(1979) al intentar relacionar en un marco único la dicotomía de diferentes interpretaciones de la ciudad en términos de individuos o de grupos, con el tipo de enfoque (también planteado como una dicotomía) de la intervención sobre dicha ciudad que se plantea, dando así lugar a un conjunto de cuatro combinaciones usuales en la práctica entre teoría de la ciudad y teoría del planeamiento, aunque esto nos proporciona poco más que un atisbo de lo que en realidad supondría este tipo de análisis. Si tomamos por ejemplo la clasificación de teorías urbanas de Stretton (1978) y la contrastamos empíricamente con diferentes enfoques del planeamiento aparecidos en los diferentes medios intelectuales y profesionales a que la clasificación se refiere, podríamos quizá sugerir que las teorías que ven la ciudad como una comunidad basada en el consenso han estado normalmente relacionadas con una visión global-centralista del planeamiento de dicha ciudad, que las teorías que han visto la ciudad como un campo de batalla de diferentes intereses han tendido a relacionarse con visiones del planeamiento como proceso partidista, las visiones de la ciudad como mercado ligadas a una visión abstencionista e incrementalista del planeamiento, etc., y podríamos entonces entrar en la discusión empírica de los diferentes matices de cada una de estas afirmaciones, la interpretación de las excepciones, etc., siguiendo el complejo y accidentado proceso que normalmente se asocia con el desarrollo de una disciplina teórica.

Lo que se ha intentado aquí es simplemente dar el primer paso en un primer proceso de abstracción dentro de la Teoría del Planeamiento sugiriendo la idea, en cierta forma paradójica, de que ésta es la mejor forma de poder transformar dicha teoría en una disciplina empírica, de que sólo a través de la identificación de categorías generales puede ser posible el contrastar empíricamente teorías basadas en dichas categorías, y poder añadir así al planeamiento práctico una dimensión que desgraciadamente suele estar ausente.

## REFERENCIAS

### REFERENCIAS

- Alexander, C. (1964), *Notes on the Synthesis of Form*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Alonso, W. (1971), Beyond the Inter-disciplinary Approach to Planning, *Journal of the American Institute of Planners*, mayo.
- Argyris, C. (1973), Organization Management: Rational and Self-actualizing, *Public Administration Review*, julio-agosto.
- Argyris, C. (1973), Some Limits on Rational Management Organisational Theory, *Public Administration Review*, mayo-junio.
- Arnstein, S. (1969), A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Institute of Planners*, julio.
- Ashby, W. R. (1965), *An Introduction to Cybernetics*, Methuen, London.
- Banfield, E. C. (1959), Ends and Means in Planning, *International Social Sciences Journal*, vol. XI, núm. 3.
- Benevolo, L. (1977), *The Origins of Modern Town Planning*, Routledge & Kegan Paul, London.
- Benson, J. K. (1975), The Interorganizational Network as a Political Economy, *Administrative Sciences Quarterly*, junio.
- Boyce, D. E.; Day, N. D., y McDonald, C. (1970), *Metropolitan Plan Making*, Regional Science Research Institute, Philadelphia.
- Braybrooke, D., y Lindblom, C. E. (1963), *A Strategy of Decision*, The Free Press, New York.

- Cartwright, T. J. (1973), Problems, Solutions and Strategies, *Journal of the American Institute of Planners*, mayo.
- Castells, M. (1972), *La Question Urbaine*, Masperò, Paris.
- Chadwick, G. (1971), *A Systems View of Planning*, Pergamon Press, Oxford.
- Chapin, F. S. (194), *Urban Land-use Planning*, University of Illinois Press, Urbana.
- Cherry, G. E. (1970), *Town Planning in its Social Context*, Leonard Hill, London.
- Cohen, S. S. (1969), *Modern Capitalist Planning: The French Model*, Weidenfeld & Nicholson, London.
- Cockburn, C. (1977), *The Local State*, Pluto Press, London.
- Cowling, T. M., y Steeley, G. C. (1973), *Sub-regional Planning Studies: An Evaluation*, Pergamon Press, Oxford.
- Dahl, R., y Lindblom, C. E. (1953), *Politics, Economics and Welfare*, Harper and Row, New York.
- Darlington, R. (1973), Public Participation in Cambridge, *The Planner*, diciembre.
- Davidoff, P., y Reiner, A. (1962), A Choice Theory of Planning, *Journal of the American Institute of Planners*, mayo.
- Davidoff, P. (1965), Advocacy and Pluralism in Planning, *Journal of the American Institute of Planners*, noviembre.
- Dyckman, J. W. (1961), Planning and Decision Theory, *Journal of the American Institute of Planners*, agosto.
- Etzioni, A. (1967), Mixed Scanning, *Public Administration Review*, diciembre.
- Faludi, A. (1970), The Planning Environment and the Meaning of Planning, *Regional Studies*, enero.
- Faludi, A. (1971), Problems with «problem-solving», *Journal of the Royal Town Planning Institute*, noviembre.
- Faludi, A. (1973), *A Reader in Planning Theory*, Pergamon Press, Oxford.
- Faludi, A. (1973), *Planning Theory*, Pergamon Press, Oxford.
- Foley, D. L. (1964), An Approach to Metropolitan Spatial Structure, in Webber, M. et al. (Eds.), *Explorations into Urban Structure*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia.
- French, R. A., y Hamilton, F. E. I. (1979), *The Socialist City*, Wiley.
- Friedmann, J. (1973), *Retracking America*, Anchor Press/Doubleday, Garden City, New York.
- Friedmann, J., y Hudson, B. (1974), Knowledge and Action: A Guide to Planning Theory, *Journal of the American Institute of Planners*, enero.
- Friedman, J. (1976), Innovation, Flexible Response and Social Learning: A Problem in the Theory of Meta-Planning, *Geographical Papers* 49, Geography Department, University of Reading.
- Friend, J. K., y Jessop, W. N. (1969), *Local Government and Strategic Choice*, Tavistock, London.
- Friend, J. K.; Power, J. M., y Yewlett, C. J. L. (1974), *Public Planning: the Inter-Corporate Dimension*, Tavistock, London.
- Galloway, T. D., y Mahayni, R. G. (1977), Planning Theory in Retrospect: The Process of Paradigm Change, *Journal of the American Institute of Planners*, enero.
- Gans, H. J. (198), *People and Plans*, Basic Books Inc, New York.
- Gardiner, H. (1975), Who's afraid of Planning Aid?, *The Planner*, septiembre-octubre.
- Geddes, P. (1915), *Cities in Evolution*, Benn.
- Goodman, R. (1972), *After the Planners*, Penguin Books, Harmondsworth.
- Hall, P. G. (1974), *Urban and Regional Planning*, Penguin Books, Harmondsworth.
- Harris, B. (1967), The City of the Future: The Problem of Optimal Design, *Papers of the Regional Science Association* 19.
- Harris, B. (198), Quantitative Models of Urban Development, in Perloff, H., y Wingo, Y. (Eds.), *Issues in Urban Economics*, The Johns Hopkins Press, Baltimore.
- Harris, B. (1978), A Note on Planning Theory, *Environment and Planning (a)*, febrero.
- Harvey, D. (1970), Social Processes, Spatial Forms and the Redistribution of Real Income in an Urban System, in Chisholm, M., et al. (Eds.), *Regional Forecasting*, Butterworths, London.
- Harvey, D. (1973), *Social Justice and the City*, Edward Arnold, London.
- Hayek (von), F. A. (1935), The Present State of the Debate, in Hayek, F. A. (Ed.), *Collectivist Economic Planning*, Routledge & Kegan Paul Ltd., London.
- Hayek (von), F. A. (1944), *The Road to Serfdom*, George Ruthledge & Sons Ltd., London.
- Hickling, A. (1974), *Aids to Strategic Choice*, Institute of Operational Research, London & Coventry.
- Hill, M. J. (1972), *The Sociology of Public Administration*, Weidenfeld and Nicholson, London.
- Howard, E. (1898), *Tomorrow: A Peaceful Path to Real Reform*.
- Kaplan, M. (1969), Advocacy and the Urban Poor, *Journal of the American Institute of Planners*, marzo.
- Keeble, L. (1952), *Principles and Practice of Town and Country Planning*, The Estates Gazette Ltd., London.
- Lichfield, N.; Kettle, P., y Whitbread, M. (1975), *Evaluation in the Planning Process*, Pergamon Press, Oxford.
- Lindblom, C. E. (1959), The Science of 'muddling through', *Public Administration Review*, marzo-abril.
- Lindblom, C. E. (1965), *The Intelligence of Democracy*, The Free Press, New York.
- Lindblom, C. E. (1977), *Politics and Markets: The World's Political Economic Systems*, Basic Books, New York.
- Lipietz, A. (1974), *Le tribut foncier urbain*, Masperò, Paris.
- Manheim, K. (1935), *Man and Society in an Age of Reconstruction*, Harcourt, Brace, New York.
- Mancuso, E. (1980), *Las Experiencias del Zoning*, Gustavo Gili, Barcelona.
- Marris, J., y Rein, M. (1967), *Dilemmas in Social Reform*, Routledge & Kegan Paul, London.
- Mazziotti, D. F. (1974), The Underlying Assumption of Advocacy Planning: Pluralism and Reform, *Journal of the American Institute of Planners*, enero.
- McDougall, G.; Foulsham, J., y Porter, J. (1977), Sociology in Planning: A Redefinition, *Sociologists in Polytechnics* 3.
- McDougall, G. (1979), *Ideas out of Work: The search for Theoretical Practice*, Sixth Annual S. I. P. Conference, Wolverhampton, April.
- McLoughlin, J. B. (1969), *Urban and Regional Planning, a Systems Approach*, Faber, London.
- McLoughlin, J. B. (1973), *Control and Urban Planning*, Faber, London.
- Michael, D. N. (1973), *Learning to Plan and Planning to Learn*, Jossey-Bass, London.
- Michael, D. N. (1974), Speculations on Future Planning Process Theory, en Godschalk, D. (Ed.), *Planning in America: Learning from Turbulence*, American Institute of Planners, Washington D. C.
- Mingione, E. (1977), Theoretical Elements for a Marxist Analysis of Urban Development, en Harloc, M. (Ed.), *Captive Cities*, John Wiley and Sons, London.
- Minett, J. (1975), The City is not a Tree, nor a System, *Planning Outlook*, primavera.
- Needham, B. (1971), Concrete Problems, not Abstract Goals, *Journal of the Royal Town Planning Institute*, julio-agosto.
- Needham, B., y Faludi, A. (1973), Planning and the Public Interest, *Journal of the Royal Town Planning Institute*, noviembre.
- O'Connor, J. (1973), *The Fiscal Crisis of the State*, St. Martin's Press, New York.
- O'Riordan, T. (1976), *Environmentalism*, Pion Ltd., London.
- Oxford Polytechnic (1976) (Ed.), The Content of a Planning Theory Course, *Oxford Working Paper* 25, Town Planning Department, Oxford Polytechnic.
- Ozbekhan, H. (1968), Towards a General Theory of Planning, en Jantsch, E. (Ed.), *Perspectives of Planning*, O. E. C. D.
- Pahl, R. E. (1971), Poverty and the Urban System, en Chisholm, M., et al. (Eds.) *Spatial Policy Problems of the British Economy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Pahl, R. E. (1975), Social Processes and Urban Change, en Pahl, R. E., *Who's City*, Penguin Books, Harmondsworth.
- Peattie, L. R. (1968), Reflections on Advocacy Planning, *Journal of the American Institute of Planners*, marzo.



**La teoría  
del planeamiento  
una disciplina  
impreescindible**

- Peattie, L. R. (1970), Community Drama and Advocacy Planning, *Journal of the American Institute of Planners*, noviembre.
- Popper, K. R. (1945), *The Open Society and its Enemies*, Routledge & Kegan Paul Ltd., London.
- Popper, K. R. (1957), *The Poverty of Historicism*, Routledge & Kegan Paul Ltd., London.
- Rainwater, L. (1970), *Behind Ghetto Walls*, Penguin Books, Harmondsworth.
- Rein, M. (1969), Social Planning: The Search for Legitimacy, *Journal of the American Institute of Planners*, julio.
- Saunders, P. (1979), *Urban Politics*, Hutchinson, London.
- Schon, D. A. (1971), *Beyond the Stable State*, Temple Smith, London.
- Schumacher, E. F. (1973), *Small is Beautiful*, Blond and Briggs, London.
- Scott, A. J. (1976), Land and Land-rent: An Interpretative Review of the French Literature, en Board, C., et al. (Eds.), *Progress in Geography* 9, Edward Arnold, London.
- Scott, A. J., y Roweiss, S. T. (1977), Urban Planning in Theory and Practice: a reappraisal, *Environment and Planning (a)*, noviembre.
- Self, P. (1974), Is Comprehensive Planning Possible and Rational?, *Policy and Politics*, marzo.
- Simmies, J. M. (1971), Public Participation: A Case Study from Oxfordshire, *Journal of the Royal Town Planning Institute*, abril.
- Skeffington, A. (1969), *People and Planning*, H. M. S. O., London.
- Simon, H. (1955), A Behavioral Model of Rational Choice, *Quarterly Journal of Economics*.
- Simon, H. (1947), *Administrative Behavior*, The Free Press, New York.
- Stewart, J. D., y Eddison, T. (1971), Structure Planning and Corporate Planning, *Journal of the Royal Town Planning Institute*, septiembre-octubre.
- Stewart, M. (1974), Market Strategy: A Constructive Approach, *The Planner*, octubre.
- Stretton, H. (1978), *Urban Planning in Rich and Poor Countries*, Oxford University Press, Oxford.
- Thomas, M. (1978), Two Types of Planning Theory, *Oxford Working Papers* 33, Town Planning Department, Oxford Polytechnic.
- Thornley, J., y McLoughlin, J. B. (1973), *Structure Planning: A Preliminary Testing of some Hypotheses*, Centre for Environmental Studies, London.
- Topalov, C. (1973), *Capital et Propriété Foncière*, Centre de Sociologie Urbaine, Paris.
- Unwin, R. (1909), *Town Planning in Practice*, Ernst Benn Ltd., London.
- White, L. (1979), Approaches to Land Use Policy, *Journal of the American Planning Association*, enero.
- Wilson, A. G. (1969), *Metropolitan Growth Models*, Centre for Environmental Studies, WP 55, London.
- Woodford, G.; Williams, K., y Hill, N. (1976), *The Value of Standards for the External Residential Environment*, Department of the Environment, Research Report 6, H. M. S. O., London.
- Wooton, B. (1934), *Plan or no Plan*, Victor Gollancz Ltd., London.
- Wooton, B. (1945), *Freedom Under Planning*, George Allen & Unwin, London.

# CONTROL DE CALIDAD Y TRATAMIENTO DEL AGUA

AMERICAN WATER WORKS ASSOCIATION



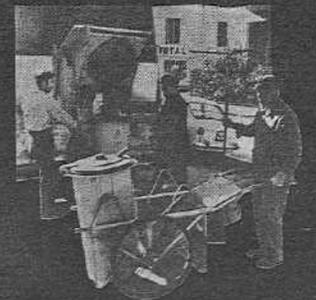
INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL

**1975.**  
**734 págs.**  
**1.600 ptas.**

# TRATAMIENTO DE LOS RESIDUOS URBANOS

American Public Works Association

INSTITUTO  
DE  
ESTUDIOS  
DE ADMINISTRACION  
LOCAL



**1976.**  
**596 págs.**  
**1.300 ptas.**