

## LA PLANIFICACIÓN COMO TEORÍA DE LA SELECCIÓN:

### UNA RECONSIDERACIÓN

Thomas A. Reiner\*

**U**na teoría de planificación puede ilustrar de varias maneras. Esta puede agrupar aspectos esenciales de lo que los planificadores piensan, les interesa y hacen. Puede también estar dirigida a lo que sería propio, o prudente o efectivo. (Estas formulaciones excluyen la esfera de influencia de la teoría como hipótesis sobre aquello para lo cual se hacen planes: una región, un sistema de transportación, mercados de trabajo, etc.).

Esta serie de reflexiones sobre planificación arrancan de un artículo anterior de Davidoff y Reiner (1962); también está influenciada por las muchas aportaciones de Hill. El tema sigue siendo la centralidad de los valores, de los elementos políticos en el mundo de la planificación y de las selecciones que tienen que hacerse constantemente. Sin embargo, hay que hacer ciertas ampliaciones para adaptar el modelo de planificación que se expuso primeramente, en el que se definía la planificación como un proceso que incluye a su vez la formulación de metas, la determinación de instrumentos e implantación.

Comprendemos la necesidad de reconocer la multiplicidad y naturaleza a menudo conflictiva de las metas. Nos hemos vuelto más entendidos en la determinación e interpretación de valores. Las técnicas de programación ofrecen una dirección fecunda.

Los planificadores, como comprendemos más cabalmente hoy día, afectan a múltiples clientelas, algunas indirectamente, algunas sin intención, algunas impredeciblemente. Tales grupos afectados encuentran su ambiente formado de diferentes maneras y consideran los impactos de modo diferente.

Hemos llegado a reconocer también la complejidad del papel del Estado, el campo de acción pública en el proceso de planificación. En particular, reconocemos que se ha identificado muy estrechamente el interés público con determinados organismos gubernamentales —de planificación u otro tipo. Además nos hemos percatado que la toma de decisiones es pluralista en vez de monolítica.

Podemos presentar formalmente tanto los impactos como el conjunto de toma de decisiones, pero cada modelo diferente tiene limitaciones. Esto

---

\* Thomas Reiner es profesor del Departamento de Regional Science en la Escuela de Artes y Ciencias, University of Pennsylvania, Philadelphia, EU.

Esta versión al español del artículo "Choices and Choice Theory Revisited".

La traducción ha estado a cargo del Sr. José A. Vega.

es particularmente evidente cuando el ambiente en el cual se formula el plan es tenido por turbulento y cambiante, cuando el acceso a la información se ha politizado y cuando se pone en entredicho la responsabilidad y carácter del Estado como la única autoridad.

Las pasadas décadas han visto gran progreso en el estilo "reactivo" de planificación (por ejemplo, definición de impacto) y el enfoque crítico (por ejemplo, determinación de los motivos subyacentes de los actores y las consecuencias reales de sus movidas —incluyendo las del Estado). Ha habido autorización significativa aunque no universal por todo el mundo: el "abogar por causas" como una de muchas arremetidas. ¿Cuál será el próximo paso de la Teoría de Planificación, especialmente en cuanto esto puede moldear al científico regional?

Primero, el péndulo podría girar de nuevo hacia un estilo de diseño, lo que se ha llamado planificación "proactiva". Segundo, el enfoque de mercado pluralista (hasta individualista) puede muy bien haber alcanzado rendimientos decrecientes. Podríamos pensar en enfoques comunitarios y comprensivos. Finalmente, deberíamos darle mucha más atención a la fase de implantación; ahí las opciones son menos comprendidas, sujetas a análisis y, a la larga, menos efectivas.

## Sobre teorías

Una teoría de planificación puede ayudar en varios sentidos y puede desempeñar varias funciones. Puede tener como foco de interés una estructura generalizada, sistemática y concisa de lo que los planificadores hacen, en qué ambiente funcionan y qué consideran

importante. Un segundo tipo de teoría enfoca un sistema de creencias: lo que los planificadores deberán hacer, cómo deben estructurarse sus actividades, cuáles deberían ser sus valores. Pero otro tipo de teoría enfoca lo pragmático: la sabiduría acumulada de lo que es posible y práctico. Se podría considerar estos tipos de teorías como las que abordan lo que es verdadero, lo que es correcto o justo y lo que es un buen modo de seguir adelante con nuestro trabajo. Aunque este artículo prestará especial atención a una teoría de planificación que aborda la primera clase de cuestiones (es decir, el elemento esencial de la planificación), no se puede contestar la pregunta que plantea si no se tiene en cuenta a la vez las otras dos cuestiones: lo que los planificadores consideran la motivación esencial de sus esfuerzos y cómo ellos están ligados a lo práctico.

Estas cuestiones tienen raíces culturales: la aportación de Grecia en la antigüedad clásica cuando la gente trataba de entender lo que es cierto; la herencia judeo cristiana para un esclarecimiento de lo que es correcto; la búsqueda del Occidente post-industrial —representado típicamente, pero en modo alguno sólo por Estados Unidos y el Reino Unido— en la búsqueda de lo que funciona (la dimensión pragmática de la teoría). Desde luego, un gran número de científicos sociales se ha interesado por largo tiempo en tales relaciones entre teoría y praxis (por ejemplo, la discusión en un contexto de planificación por Friedman, 1987, capítulo 10; y por Friend y Hickling 1987). Dicho de otro modo, la primera clase de problemas lleva a los planificadores a reflexionar sobre el sistema que

estudian, sea un proyecto, una institución, una ciudad o una región. La segunda los lleva a concentrarse en aquéllos que son afectados por sus intervenciones, trátese de clientes o aquéllos impactados de otro modo —a veces, a menudo perjudicados aunque sin intención. La tercera en particular pide a los planificadores que tomen en cuenta el campo de acción organizacional con el cual trabajan.

Desde un punto de vista algo distinto, Britton Harris (1978) ha pedido repetidamente a los planificadores que consideren las hipótesis como preguntas y a la vez como la articulación de teorías interesantes y válidas. Las teorías son hipótesis sobre la manera como algo funciona. Las hipótesis tienen pruebas. Finalmente, pues, si lo que los planificadores tienen que ofrecer son teorías válidas, éstas deberían ser verificables inductiva y deductivamente.

En **La Planificación Como Una Teoría de la Selección (1963)**, Davidoff y yo analizamos la planificación en el primer sentido, como una codificación de lo que los planificadores hacen, su sistema en un contexto y los valores que deben confrontar. Definimos la planificación como un proceso —una secuencia de selecciones conducentes a la acción apropiada. Se destacó que la planificación era un proceso impregnado de valores en cada una de una serie de etapas: la selección de fines, la determinación de medios e implantación. Se consideró esto la esencia de la planificación. Al considerar si se tiene en cuenta la obra de planificadores como Hill y otros, podemos sentirnos a gusto con esta formulación pero, además, queremos ampliarla. Esta ampliación es el tema de este escrito.

Es imperativo llevar a cabo esta tarea en esta coyuntura porque, ciertamente, la "teoría de planificación" está en dificultades. Como ha escrito entre otros Ernest Alexander (1984), la profesión y sus críticas hallan deficiente el paradigma dominante de la planificación racional, la articulación del intento de la sociedad de confrontar problemas "racionalmente" para guiar y asignar recursos (Breheny y Hooper, 1985; Checkoway, 1986; Healey y otros, 1982). Y, sin embargo, puede que valga la pena tratar una vez más de extender y adaptar este paradigma, con lo cual nos empeñamos en algo más que una reacción ritual mientras esperamos por la próxima generación que ofrezca una nueva visión de la disciplina.

## Pluralidad

Los planificadores tienen que reconocer que ellos laboran en un mundo pluralista. Hay, como ha escrito Shubert (1961), clientes múltiples; no únicamente un sólo grupo de interés o una definición primitiva del interés público al que se dirigen los esfuerzos del planificador. En el ámbito de la planificación, existe una serie de actores que a veces están en conflicto; no hay empresa planificadora monolítica.

A medida que los planificadores comprendan tal mundo pluralista, su tratamiento de objetivos múltiples se hace más complejo; esto se ha manifestado en varios modelos distintos, tales como simulación, expansión de técnicas de programación estándar y métodos delficos. Además, se entiende mejor el ambiente de clientelas diversas; aquí Hill (1973) y otros han enriquecido de modo considerable la capacidad de los planificadores para estable-

cer la incidencia de su intervención y la necesidad de reconciliar evaluaciones conflictivas (ver Voogd, 1983). Hoy día se entiende mucho mejor el mundo institucional de la planificación, como también la noción de que hay participantes lo mismo con reclamaciones claras que con aportaciones; por ejemplo, la función que tienen que desempeñar las organizaciones no lucrativas tanto en las fases de diseño como de implantación.

Hace veinticinco años, como se indicaba en **La Planificación como Teoría de la Selección**, la planificación era concebida como un proceso de selecciones cargado de valores. Si hoy día uno reflexionara sobre los muchos cambios que se han dado en nuestras sociedades durante los años transcurridos, en la forma como los planificadores tratan de moldear el ambiente, y si uno confía en los muchos ensayos y estudios estimulantes y serios que han enriquecido la disciplina desde entonces (una vez más, incluyendo la obra de Hill, 1973), no se podría estar en desacuerdo con lo que se formuló entonces. Por otro lado, se requiere tal vez cierta ampliación; especialmente, el campo de acción de la selección debe ser explorado. Se necesita darle más énfasis a las selecciones organizacionales e institucionales que tienen que hacerse y se hacen cuando se planifica. Friedman (1987), entre otros, nos ha conducido a esta posición.

Los planificadores han llegado a justipreciar la esfera de influencia de posibles actores en el campo de la Planificación. De ahí, que una teoría de planificación tiene que tomar en cuenta el alcance y naturaleza de la participación. La literatura abunda en interés por los beneficiarios, o los clientes de las

iniciativas planificadoras. Los planificadores comprenden ahora que los beneficiarios reales, a diferencia de los que lo son oficialmente, pueden aparecer solamente en la fase de implantación (ejemplo, Reiner y otros, 1963). Han llegado a apreciar los prejuicios y la incidencia sesgada de ganancia y pérdida en las iniciativas de los planificadores. Han aprendido —en parte de estudios sofisticados de etnógrafos y otros— que el beneficiario oficial puede que no considere que la ayuda prestada sea en modo alguno una ganancia; además que el cliente quizás tenga que pasar por un proceso de aprendizaje antes de resolver cómo utilizar lo que el planificador provee tan generosamente. Por supuesto, esta cuestión del aprendizaje se aplica también al planificador; en parte, los planificadores han aceptado las muchas formas de retroacción, incluyendo aquellos en los que la implantación enriquece el entendimiento de metas que se persiguen (por ejemplo, Dunn, 1971).

Obligados a explorar la consecuencia de Una Teoría de la Selección, Paul y Linda Davidoff analizaron de principio a fin las implicaciones de los esfuerzos de los planificadores y ayudaron mucho a ensanchar la disciplina. Su opinión de que el planificador también funciona a veces lo mismo como defensor de causas que como crítico de la planificación institucionalizada es una idea ampliamente aceptada, aunque mejorada y sujeta a escrutinio (Cloward y Piven, 1972).

## **Selecciones**

Si hay un papel de abogado de causas, surge entonces la pregun-

ta: ¿A quién se va a comprometer en el campo de acción? ¿Cuáles grupos de interés, organizaciones incoherentes y cohortes estadísticas —así como organizaciones establecidas y grupos de presión articulados (aún cuando faltos de recursos)— deberían ser atendidos? Ya se trate del planificador independiente (que sirve gratis o remunerado) o de sistemas de servicios de asistencia técnica afines a los que ofrecen especialistas con entrenamiento legal (pero aún rara vez implantados), surge la pregunta: ¿A quién se le va a dar acceso, fuerza y legitimidad mediante la cooperación del planificador? Aquí, también, tienen que hacerse selecciones, y esto constituye un elemento básico del papel del planificador (Reiner y otros, 1970).

Tal vez las selecciones más importantes con respecto a participación tratan sobre la etapa de implantación (las etapas anteriores fueron consideradas en mayor grado desde la perspectiva de la selección de metas y la identificación de medios). La mismísima decisión de basar el proceso de planificación en los fundamentos del estado representa una decisión crítica. Claro está, de hecho existen estructuras alternativas. Confiar en las fuerzas del mercado, con un papel mucho más limitado asignado al sector público representa otro conjunto de compromisos. En el pasado reciente se ha reconocido el papel del sector informal en muchos ambientes porque sus abundantes recursos —a veces latentes— pueden producirse en condiciones propicias. Instituciones sin fines de lucro, cooperativas, entidades semi públicas y otras tienen todas una función que desempeñar; bajo una serie de condiciones estimulantes, ellas pueden

implantar muchos más efectivamente que un organismo público definido estrechamente (ejemplo, Powell, 1987; OECD, 1987).

En resumen, el campo de acción a través del cual se hacen las selecciones que constituyen la planificación es tenido por uno que incluye también una serie de decisiones que asigna papeles a ciertos miembros de la población y que establece la incidencia de ganancias y costos que se asocia con la planificación. Es en este contexto que se puede ubicar la obra que emprendieron Moshe Hill y sus colaboradores en la evaluación del Proyecto Renovación (discusión resumida en Carmon, 1989).

Las selecciones que son medulares para el esfuerzo planificador también comprenden aquellas que establecen los estudios analíticos que se van a utilizar. Una y otra vez, la selección de uno u otro enfoque (si ello no ordena de antemano la selección de una solución preferida) ha tenido el efecto de excluir conflictos de objetivos, inversiones, sanciones y recompensas realizables. En forma más general, el estilo de análisis tiene implicaciones para quien puede y habrá de participar en el proceso: por ejemplo, un enfoque complejo que utilice un modelo basado en la computadora circunscribe efectivamente la participación a unos pocos tipos de grupos de interés. La selección de uno u otro marco temporal tiene implicaciones profundas pero diferenciadas para las distintas partes interesadas: jóvenes y viejos, residentes temporeros (sean "trabajadores huéspedes" o turistas) y aquellos que están establecidos permanentemente, nuevos negocios y viejas empresas, etc.

Sin embargo, las selecciones no

son arbitrarias; deben estar fundamentadas. Las selecciones deben ser defendibles, deben ser comunicadas. Hay tres categorías de defensa de selecciones; a su vez, estas categorías sirven de base para juzgar, en cierto caso, lo apropiado, lo meritorio y lo adecuado de una iniciativa planificadora. Las tres son:

1. Racionalidad
2. Justicia
3. Efectividad

Los planificadores tienen la menor dificultad para aceptar la premisa de racionalidad. El uso de modelos matemáticos, de pruebas estadísticas de hipótesis y la dependencia de razonamientos legales son ejemplos todos del deseo, ciertamente la necesidad, de aceptar el modo racional. Aún así, no hay por qué atribuir fundamentación social a lo que se tiene por racional. La racionalidad es definida culturalmente y el peso mismo que se da a la racionalidad es definido culturalmente (ejemplo Northrup, 1946). Debe reconocerse, además, que la noción racionalidad "Occidental" incluye conceptos opuestos de comportamiento racional. Tómese, por ejemplo, los modelos alternativos de prueba estadística, o las distinciones que requieren los paradigmas legales en contraposición a los estoicistas.

Las selecciones, además, están fundamentadas en la ética: lo que se conoce por "valores". Los planificadores abordan tales nociones fundamentales como justicia distributiva, auto-realización, acceso y conservación ecológica. Hay en verdad criterios en pugna en el sentido de que hay transacciones para escogerse uno u otro objetivo, o que hay grados de realización. El que dichos fundamentos éticos o valo-

rativos constituyan absolutos o que estos sean relativos y a la vez opcionales (en el sentido de que un individuo, o una institución, está en libertad de tener un compromiso con uno u otro de dichos valores) es a veces un problema crítico (ejemplo, McConnel, 1981, capítulo 5). Uno puede desarrollar, en el contexto de un sistema de racionalidad, jerarquías de metas y valores que justifiquen medidas de nivel intermedio, establezcan consistencia entre valores y ayuden en el diseño de selecciones alternativas. Nuestra preferencia es por nociones de equidad y acceso compartido al poder como el marco dentro del cual se hacen selecciones: selecciones en cuanto a programas y proyectos, selección del momento para una inversión, medidas fiscales, etc.

La idea de efectividad es una compleja, estrechamente ligada (sin corresponder perfectamente) a implantación. Se puede pensar de selecciones que consideran quienes serían beneficiados (cuál grupo cliente debe ser ayudado primero); la mejor coordinación (cuál proyecto debiera venir después de cual); adiciones a y posposiciones de los programas. Selecciones como éstas, basadas en experiencias así como en expectativas racionales y normas éticas, tienen papeles importantes que desempeñar en las iniciativas de la planificación.

En cuanto a dónde debería dirigirse los esfuerzos restantes, opinamos que debiera ser a la cuestión de implantación. Sin duda, los planificadores han podido en cierta medida formalizar una interpretación de esta fase o aspecto de la planificación. Ha llegado a justipreciarse, de varias maneras, el proceso por el cual el intento de la

planificación es concentrado, reducido, incluso distorsionado (lo que algunos, como Pressman y Wildavsky, 1973, han llamado "resbalar"). En efecto, se ha descubierto que el proceso de implantación tiene retroacciones importantes con la fase de diseño, un reflejo del debate crítico en administración pública que ha procurado definir tanto límites como vínculos entre política y administración. Por supuesto, se ha reconocido que la etapa de implantación contiene una gama mucho más amplia de actores que influyen sobre los resultados, tanto como colaboradores que como desviadores de las iniciativas planificadoras. Esta perspectiva se apoya en observaciones hechas por un grupo de escritores de diversas orientaciones, entre otros, Clavel (1983), Fainstein y Fainstein (1982) y Hirschman (1967).

### **El ambiente**

El artículo "La Planificación Como Teoría de la Selección", procuraba describir el ambiente en el que trabajan los planificadores. La perspectiva de hoy día necesita que se le añada algo. En primer lugar, el mundo del planificador es mucho más turbulento. Los proyectos y programas generan conflictos, y por eso tienen a veces que ser adaptados o cambiados, si no suspendidos. Aunque el tiempo para realizar un plan puede medirse en décadas (para diseño, construcción y operación), los compromisos y el tiempo que pueden dedicarle aquellos finalmente responsables se miden en años, si no menos. Estas dos consideraciones llevarían, por un lado, a que se introduzca alguna noción de adaptabilidad así como un complemento educativo que ten-

ga importancia crítica en todo el proceso (porque ¿qué es retroacción si no aprendizaje?), y, por otro, a la idea de irrevocabilidad (en el que un paso seguramente obliga al próximo).

Ya hemos mencionado la idea de una pluralidad de actores. No es sólo que el Estado no es monolítico; las pasadas décadas han hecho que el planificador se dé cuenta cabal de la idea que el Estado mismo tiene facetas que pueden confluir, o sea, que puede haber partes del sector público en conflicto unas con otras (por ejemplo, la asignación de inversiones entre varios niveles en un contexto nacional-regional). Además, el estado mismo ha mostrado en varias circunstancias que es, por decirlo así, prisionero de ciertos intereses, que es prejuiciado, despojador, injusto. Cuando representa al sector público, el planificador enfrenta, por consiguiente, el tener que legitimar una iniciativa dada (Fainstein y Fainstein, 1987). De ahí que la etapa de implantación no sólo exija que el apoyo del esfuerzo esté organizado y se deje sentir, sino que la incidencia del proyecto o del programa se establezcan como parte del proceso de evaluación.

### **Práctica**

¿Cómo puede una teoría que da el énfasis a valores y selecciones esclarecer la práctica y los usos a que se aplica el conocimiento? Algunas de las ideas sobre esta cuestión vendrán no sólo del mundo académico, sino también de la experiencia obtenida trabajando en los campos de la planificación y la ciencia regional (ejemplo Hirschman 1967).

## 1. **Definiciones, categorías, taxonomía**

A menudo, debido a la razón perfectamente legítima de tener que hacer comparaciones a través del tiempo y lugares, los planificadores se amarran a clasificaciones que no compaginan bien con la realidad y distraen la atención de los problemas "reales". Tómese las clasificaciones que se utilizan en el análisis de la vivienda, en discusiones de ingresos y producto y en estudios de la fuerza laboral. En cada caso, la realidad es mucho más rica que lo que se da a entender con los términos "dueño-inquilino", "terreno vacío-ocupado", "empleado-desempleado, no en la fuerza laboral", o las varias clases de ocupaciones o sectores industriales. Además, podemos inferir de los muchos estudios en la disciplina que esos casos que caen fuera de las categorías definidas son, en suma, tan importantes, o más, que aquellos que caen dentro de los compartimientos remanentes. Por ejemplo, la participación en la economía informal y los medios diversos que se emplean para ocupar residencias mediante prácticas no convencionales están lejos de ser asuntos triviales o fuera de lo corriente. Finalmente, cuando se enfocan tales categorías exóticas, tanto el investigador como el cliente sienten que tienen que atender aspectos importantes del contexto particular que se pasan por alto cuando sólo se presta atención a las clasificaciones convencionales. Así que, ¿por qué existe una economía subterránea? ¿Cómo se las arreglan las familias extendidas para asegurar sus necesidades de albergue? ¿Cómo se puede sobrevivir en condiciones de extrema pobreza? Esto es el tipo de preguntas que sale a relucir tan

pronto los planificadores abandonan las categorías excesivamente rígidas.

Para responder a semejante realidad, proponemos, modestamente, que con cada investigación particular se expongan categorías verdaderas, tal como ese sentido de lo "verdadero" es conformado por nuestro entendimiento de lo que realmente existe. Nada ayuda como el participar de verdad en los esfuerzos de la disciplina, o lo que podemos llamar "Etnografía de Taberna". Sugerimos que esto puede servir como recurso heurístico para una agenda investigativa de largo plazo y para adicionales estudios productivos.

## 2. **Excepciones**

Las excepciones en realidad pueden ser la regla; indudablemente son más decisivas de lo que a menudo se admite. No sólo hay muchos casos que no encajan en categorías convencionales, sino que las relaciones con mucha frecuencia se caracterizan por elementos de afuera inquietantes. Aún así, es precisamente al estudiar tales ejemplos atípicos, incluso extravagantes, que se puede descubrir la multitud de procesos que están en juego y, por medio de eso, enriquecer nuestro entendimiento de la tendencia principal. ¿Qué explica la situación, digamos en la India, con su bajo ingreso y alta alfabetización; es ciertamente una investigación de pobre calidad la que descarta el caso o se limita a verlo como poco más que una contribución a reducir?<sup>2</sup>

## 3. **Umbrales, cambio de régimen**

La vida no es continua; en cierto sentido, la naturaleza rechaza la linealidad. Aunque en nuestra vida diaria reconocemos que esto es así,



son poco los modelos que enfocan tales niveles críticos. ¿En qué momento se requieren facilidades o servicios cualitativamente diferentes? ¿En qué etapa se debe traer una actividad distinta a una región? ¿Cuándo es que brota súbitamente la conciencia, el apoyo o la oposición a las condiciones, con lo cual o hay implantación efectiva o se frenan medidas públicas decisivas? Los planificadores propenden a dirigir sus investigaciones con, incluso, una capacidad aproximada para definir, calcular y explicar tales niveles aunque el precio sea una merma en la capacidad de ajuste a lo convencional. El mundo es no lineal, discontinuo, aun cuando demasiados de nuestros modelos no lo son.

#### 4. Soluciones y problemas

La **solución** de este año es el **problema** del año próximo. De vez en cuando, hasta los planificadores tienen algún éxito al efectuar cambios o implantar un programa. ¿Pero cuán a menudo descubren también que en consecuencia de eso se han regado las semillas de la próxima crisis, de la injusticia o el desaliento? ¿De qué otro modo pueden juzgarse muchos casos de renovación urbana? Un programa diseñado para resolver un conjunto de dificultades e injusticias resultó terrible al implantarse (aunque fuera hecho con sensibilidad y honestidad). Autopistas construidas para proveer acceso a regiones rezagadas han ocasionado despoblación selectiva y la creación de una nueva serie de problemas. El abrir fronteras para pasto o sembrado ha generado crisis ecológicas en décadas subsiguientes.

¿Qué debiera hacerse en tales casos? Una respuesta es simplemente suspender las actividades

iniciales. Quizás conviene más reconocer la posibilidad de tales resultados. Es como si cada generación sucesiva va a estar agobiada por nuevos problemas y ha de afrontar nuevos retos. Cada sociedad en toda época enfrentará su propia realidad, apoyándose en el pasado.

Desde una perspectiva de planificación, lo anterior sugiere que un mecanismo anticipatorio como elemento de cada proceso de resolución de problemas y la implantación de cada programa. Un instrumento como ese tendría a cargo la monitoría de impactos, en particular aquellos potencialmente destructivos. Este tipo de iniciativa es un componente necesario de una "habilidad para responder".

#### 5. Impactos

Esperen lo inesperado. Quienquiera que haya laborado en el área del desarrollo puede relatar variaciones de este tema, el cual adopta varias formas. Lo imprevisto arruinará la importancia de lo proyectado. Las externalidades serán de mayor impacto que lo directamente proyectado. Igualmente, si se alcanza lo deseado, ello bien puede ser más el resultado de iniciativas externas al campo de acción que de lo proyectado. Basta examinar, por ejemplo, el impacto sobre la estructura familiar de las prácticas de inversión y creación de empleos que generan trabajos para mujeres pero no para hombres; o los efectos de ciertos programas restringidos pero utilizados frecuentemente de ayuda al ingreso; o la significación mucho más grande para el desarrollo urbano de las reglamentaciones del impuesto sobre ingresos y subsidios para préstamos en comparación con políticas explícitas (pero apenas provistas de fondos), con

fines opuestos, que procuran estabilizar las ciudades del centro.

Nuevamente, cabe señalar que la atención anticipatoria es apropiada; estas son iniciativas que tienen más un sabor cualitativo o de oficio que una base cuantitativa estrechamente científica. Si fuéramos a dar una directiva a un analista de decisiones, diríamos: dedique más esfuerzo a seleccionar el blanco correcto al cual apuntar que en malgastar energía para lograr mejoras marginales al acercarse al centro del blanco pintado en el blanco equivocado.

## → Ciencia regional

Como científicos regionales con una perspectiva en el mundo de la planificación, los planificadores querrán reflexionar sobre el ambiente desde el punto de vista de sus enfoques: Primero, debieran subrayarse los atributos generalizados del modelo insumo-producto. Este es un modelo que destaca la interacción entre todos los sectores de un sistema (uno admitidamente confinado). Más que eso, sin embargo, este modelo facilita el análisis de efectos remotos indirectos e inducidos, separadamente y en su totalidad. Más aún, se presta mucho para esa clase de preguntas críticas que cualquier teórico de planificación tiene que acoger: "¿Qué sí...?"

Los planificadores valoran el potencial analítico de los modelos de programación (ejemplo, Harris, 1978). De modo más general, éstos modelos tienen valor en cuanto que (1) obligan a los planificadores a pensar en términos claros orientados hacia metas; (2) requieren que uno explique detalladamente las constricciones obligatorias; y (3)

están estructurados de tal modo que generan un formato o plan dual. Este último valor es significativo en muchos sentidos, cuando menos en que ofrece una faceta del diseño, permitiendo al planificador que enfoque un problema desde una perspectiva completamente nueva; por ejemplo la relación entre acceso y su renta doble o ingreso y su producto doble.

Las series de enfoque conocidos variadamente como modelos de gravedad e interacción, análisis ectocástico, modelo de entropía, aunque muy distintos en aspectos importantes, contienen también lecciones para el teórico de la planificación. En los términos más sencillos nos piden que aceptemos que el mundo es probabilista, no determinista. Las respuestas (sea que vengan de los que viajan a diario al y del trabajo, de compradores de residencias, de firmas para localizar nuevas empresas, de clientes potenciales de programas, o de utilizadores de servicios provistos por una agencia o facilidad, etc.) son afirmaciones contingentes. Las mismas son afectadas, por ejemplo, por la distancia, por aspectos socio demográficos, condiciones ambientales, etc. Aunque claramente la conducta no es aleatoria, sí hay un elemento aleatorio o ectocástico que forma parte de ella y, por lo tanto, de la fase de implantación. Este hecho tiene que reflejarse en la teoría de planificación.

Si el científico regional tiene una aportación al fortalecimiento de la teoría de planificación, entonces, la planificación ha sido durante las últimas décadas la fuerza impulsadora de la ciencia regional. Es un hecho que gran parte de la agenda investigativa, por no hablar de oportunidades de empleo, han ve-

nido del campo de la planificación. En términos más generales, el énfasis dado a los valores en esta serie de reflexiones sobre teoría de la planificación tiene su complemento también en el campo de la ciencia regional. Por ejemplo, en un modelo de programación es bastante evidente que la determinación de la función objetiva es reflejo de una declaración sobre metas; pero de la misma manera, también, hay un componente de valor para precios (por ejemplo, de los bienes en oferta restringida o limitada, o disponible según la capacidad) y para la misma serie de relaciones seleccionadas para servir de restricciones.

### Valores

En la versión anterior de este artículo dimos mucha atención a los muchos momentos en que los valores llegan a formar parte de cualquier esfuerzo planificador. Hoy día tenemos acceso a enfoques más sofisticados que conducen a la determinación de valores y a la relación entre las varias formas que los valores pueden asumir. Se ha comentado sobre la relación entre objetivos múltiples, claramente un tema de profunda significación en el análisis de valores. No obstante, deberíamos también tomar nota de precios sombra y otras herramientas por medio de las cuales se puede determinar el costo "real". Existe un criterio de éxito al calcular éstos mediante el establecimiento de una programación dual; existen además otras técnicas. Los procedimientos delficos y otros métodos para establecer el valor que se añade a ciertos bienes/servicios o medidas han enriquecido al menos nuestro vocabulario y han sido a veces valiosos para la determinación de valores.

Todavía faltan mejores métodos para lidiar con éxito en casos de conflicto de valores; por ejemplo, cuando hay consenso en que la sociedad necesita una facilidad (para centro de tratamiento de adultos, digamos), pero no hay consenso para la localización —a nivel micro— de tal facilidad ("no en mi vecindario"). Las posibilidades de éxito para la experimentación e implantación con respecto a cuestiones de manejo de conflictos son bien recibidas. Para reiterar, una teoría de planificación (y de la ciencia regional) no puede apoyarse en la noción de que el proceso es uno con un producto único, una "solución" que es clara y universal. Dado la multiplicidad de productos razonables, tiene que haber en la médula de todo proceso de planificación procedimientos para discriminar, valorar y seleccionar opciones.

El proceso de evaluación enfoca la relación entre propósito y resultado. Hasta qué punto se logra una variedad de metas, y no una sola medida estrechamente definida de ganancia económica, es tenido hoy día como elemento crucial en cualquier proceso de evaluación.

Otro grupo de preguntas tiene que ver con la institucionalización del proceso de evaluación: ¿quiénes están autorizados para emprender tales iniciativas, y en posesión de qué información de cuáles fuentes? ¿Cómo se debe transmitir esta evaluación a los que toman decisiones así como a los que sienten el efecto del programa o proyecto? ¿Especialmente, si no hay evaluaciones anteriores, cómo se puede dar cabida a la incertidumbre (es decir, cómo anticipar lo no anticipado)?

Así pues, la evaluación es decisiva para la planificación y tiene una

función que desempeñar en una perspectiva relativista como la que hemos ofrecido. Como tal, la evaluación es la articulación del entendimiento, el procedimiento mediante el cual se da por sabido cuáles obras o empresas específicas tienen una consecuencia de amplio alcance: establecer el valor de la iniciativa y sus implicaciones para varias poblaciones. También sirve como parte del procedimiento de aprendizaje por el cual se mide la efectividad. Hill y otros le han enseñado a los planificadores a reconocer la extensión de los efectos y su incidencia. Una disciplina o campo profesional abarca varios tipos de proposiciones. La función de la teoría consiste en clarificar estas proposiciones, relacionarlas y establecer tanto su utilidad como su validez. Tales proposiciones son descriptivas (nos dicen qué es), analíticas (explican) y normativas (sostienen el juicio y la acción). Aunque es obvio que no es completamente informativa u orientadora, la estructura de una teoría racional modificada de la planificación persiste todavía.

### **Comentarios finales**

Si hasta ahora se ha dado énfasis a los aspectos relativos, pluralista y valorativos de la planificación, extendiendo así los temas de selección y valor, en esta conclusión vamos a reflexionar sobre las implicaciones de dicha teoría. Se ha desarrollado una visión de la planificación que la concibe como un proceso "reactivo"; en efecto, algunos de los aciertos principales de la

planificación han sido el obstruir proyectos, detener desarrollos y movilizar oposición a medida que se fraguan movimientos que abogan por causas. Se ha concebido al Estado como un ente "capturado" por grupos que se aprovechan a más no poder y, a veces, como un instrumento de opresión. El resultado es con frecuencia un proceso de planificación que es fragmentario en su articulación y desdeñoso de propuestas globales y amplias. El tema electrizante de muchos planes hoy día es, de hecho, el procesal y el estratégico. ¿Se ha movido el péndulo demasiado mucho?

Si la presente fase conservadora en los Estados Unidos y otros sitios fuera a ser reemplazada por una era de compromisos progresistas, compasivos y redistributivos, entonces en semejante contexto un proceso activo de planificación requeriría elementos de una teoría que revivan la fuente histórica de la planificación como diseño, con una iniciativa en vez de una perspectiva exclusivamente reactiva. Sin duda, el "plan" tendría un empuje redistributivo. Tendría acentos comunitarios, y los bienes y propósitos sociales tendrían alta prioridad. Confirmaría la noción de autorización extendida, pero dentro del Estado, y no necesariamente opuesto a éste. Como tal, la teoría reaccionaría críticamente a la actual boga de la privatización y la iniciativa individual; incluso pondría en duda el predominio de las relaciones de mercado en todas las fases del quehacer humano.

## Bibliografía

- Alexander, E.R., 1984, "After Rationality, What?" *American Planning Association Journal*, 50, 62-69.
- Breheny, M. and Hooper, A., (eds.) 1985, *Rationality in Planning* (Pion, London).
- Carmen, N., (ed.) 1989, *Neighborhood Policy and Programs* (Macmillan, New York).
- Checkoway, B., (ed.) 1986, *Strategic Perspectives on Planning Practice* (Lexington Books, Lexington, MA.).
- Clavel, P., 1983, *Opposition Planning in Wales and Appalachia* (Temple University Press, Philadelphia).
- Cloward, R.A. and Piven, F.F., 1972, *The Politics of Turmoil* (Pantheon, New York).
- Davidoff, P., 1965, "Advocacy and Pluralism in Planning", *Journal of the American Institute of Planners*, 31, No. 4, 331-338.
- Davidoff, P. and Reiner, T.A., 1962, "A Choice Theory of Planning", *Journal of the American Institute of Planners*, 28, 103-115.
- Dunn, E.S. Jr., 1971, *Economic and Social Development: A Process of Social Learning* (The Johns Hopkins University Press, Baltimore).
- Fainstein, N.I. and Fainstein, S.S., 1987, *Urban Policy Under Capitalism, Urban Affairs Annual Review*, Series, Vol. 22. (Sage Publications, Beverly Hills, CA.).
- Friedmann, J., 1987, *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action* (Princeton University Press, Princeton).
- Friend, J. and Hickling, A., 1987, *Planning Under Pressure* (Pergamon Press, Oxford).
- Harris, B., 1978, "Planning Requirements for a New Order", in H.A. Goldstein, and S.A. Rosenberry (eds.) *The Structural Crisis of the 1970s and Beyond: The Need for a New Planning Theory* (Polytechnic Institute and State University, Blacksburg, Virginia).
- Healy, P., McDougall, G. and Thomas, M., (eds.) 1982, *Planning Theory: Prospects for the 1980s* (Pergamon Press, Oxford).
- Hill, M., 1973, *Planning for Multiple Objectives* (Regional Science Research Institute, Monograph No. 5, Philadelphia).
- Hirschman, A.O., 1967, *Development Projects Observed* (Brookings Institution, Washington, D.C.).
- McConnell, S., 1981, *Theories for Planning* (Heinemann, London).
- Northrup, F.S.C., 1946, *Meeting of East and West* (MacMillan, New York).
- O'Connor, J., 1973, *Fiscal Crisis of the State* (St. Martin's, New York).
- OECD, 1987, *Managing and Financing Urban Services* (OECD, Paris).
- Powell, W., (ed.) 1987, *The Non-profit Sector* (Yale University Press, New Haven).
- Pressman, J.L. and Wildavsky, A.B., 1973, *Implementation* (University of California, Berkeley).
- Reiner, J.S., Reimer, E. and Reiner, T.A., 1963, "Client Analysis and the Planning of Public Programs", *Journal of the American Institute of Planners*, 29, No. 4, 270-282.
- Reiner, T.A., 1970, *The Crosstown Controversy: A Case Study* (University of Pennsylvania Transportation Study Center, Philadelphia).
- Schubert, G., 1961, *The Public Interest* (The Free Press, Glencoe, Ill).
- Voogd, H., 1983, *Multicriteria Evaluation for Urban and Regional Planning* (Pion, London).

