

SERIE **E**  
AVANZADA  
UNIVERSITARIA

ESTILOS DE PLANIFICACION

CENTRO DE ESTUDIOS INTERDISCIPLINARIOS  
EN DESARROLLO REGIONAL - CIDER -



UNIVERSIDAD DE LOS ANDES  
BOGOTA D.E. COLOMBIA



INSTITUTO DE ESTUDIOS SOCIALES  
LA HAYA, HOLANDA

ESTILOS DE PLANIFICACION\*

BERT HELMSING

BOGOTA, NOVIEMBRE DE 1978

PUBLICACION CIDER 78.007

\* Este Documento es una versión resumida, basado en una serie de conferencias realizadas sobre el tema en 1977 y 1978.

I N D I C E

HOJA No.

|    |  |    |
|----|--|----|
| 1. | INTRODUCCION   | 1  |
| 2. | LA PLANIFICACION REGIONAL- ALGUNAS DEFINICIONES<br>Y CONCEPTOS                     | 4  |
| 3. | HACIA ESTILOS DE PLANIFICACION - UN EXAMEN DE<br>UNAS MODALIDADES DE PLANIFICACION | 11 |
| 4. | ESTILOS DE PLANIFICACION - UN ANALISIS PRE-<br>LIMINAR DE LAS VARIABLES            | 28 |
| 5. | ALGUNAS AREAS DE ACCION DENTRO DE UNA POLITICA<br>DE PLANIFICACION                 | 32 |
| 6. | ALGUNAS CONCLUSIONES   | 40 |
| 7. | REFERENCIAS  | 44 |

1. I N T R O D U C C I O N

Desde el principio de la presente década, una serie de contribuciones se publicaron en torno de una evaluación y "stocktaking" de los alcances de la planificación /1/, y aparte de éstos estudios de evaluación general, salieron publicaciones que analizaron en casos o países específicos la posición y el papel de la planificación en la sociedad y las limitaciones que enfrenta la planificación tanto respecto a la sociedad en donde está situada como respecto al objeto que se está planificando /2/.

Más recientemente, también en el campo de la planificación regional, se ha iniciado una discusión al respecto /3/. La discusión sobre la planificación es aún más importante dada la persistencia de los problemas principales de desarrollo, tales como la pobreza, el desempleo abierto o disfrazado en un "sector informal", desigualdades regionales, etc.

Un problema frecuente y grave en las discusiones sobre el tema es que carece de marco teórico para evaluar las actividades de planificación /4/.

La importancia de un marco de referencia es aún más relevante respecto a la cuestión de cómo mejorar la actuación o el cumplimiento de la planificación. Como veremos más adelante, es necesario separar lo que se puede hacer dentro de la planificación y lo que está fuera del alcance de los planificadores pero que sí es clave en mejorar la situación de la planificación.

En el presente documento se pretende contribuir al tema a través de una discusión sobre "estilos de planificación". El concepto de estilo de planificación puede servir como base para un marco de referencia para la discusión y evaluación de la planificación en casos y contextos particulares.

Cabe enfatizar que no nos referimos a las metodologías y técnicas de planificación sino que el concepto de estilo de planificación se refiere al procedimiento de la planificación /5/.

En la sección 2 se presentan algunas definiciones y conceptos necesarios para establecer un vocabulario común.

Luego en la sección 3, analizaremos una serie de modalidades de planificación, como son conocidos en la li-

teratura, con el fin de extraer cuáles son las variables críticas en cada una de estas modalidades de procedimiento de planificación.

En la sección 4 hacemos el análisis en forma invertida. Es decir, elaboramos sobre unas variables básicas con el fin de establecer y caracterizar el estilo de planificación.

En la sección 5 presentaremos algunas líneas de acción que esten dentro del alcance del planificador (o de los planificadores), para mejorar el cumplimiento de la planificación.

En la última sección terminaremos con presentar algunas conclusiones generales.

Finalmente, vale la pena mencionar que éste documento en gran parte está basado en los trabajos de Andreas Faludi quien ha sistematizado y formulado los avances básicos en la materia de la teoría sobre el procedimiento de la planificación /6/.

2. LA PLANIFICACION REGIONAL - ALGUNAS DEFINICIONES Y  
CONCEPTOS

En cualquier discusión sobre planificación es importante tener una definición de qué es planificar.

Aquí la planificación está definida como una actividad continua de guiar un sistema, dada una situación deseable de este sistema. En donde un sistema está definido como un conjunto de elementos y sus relaciones.

El primer elemento de esa actividad entonces es formular y definir el problema que consiste en identificar la diferencia que existe entre la situación actual y deseable del sistema. Como dice Chadwick /7/: "El problema es igual al objetivo más la desviación del objetivo". O como dice Faludi: el problema es "un estado de tensión sobre los objetivos que una persona quiere perseguir y su imagen del ambiente" /8/. Este último se refiere a la percepción de la persona de la situación actual.

El concepto de imagen de la situación, como lo veremos más adelante, es muy importante.

Las definiciones del problema indican que tanto éste como el objetivo están formulados al mismo nivel de especificidad.

La interdependencia entre los dos conlleva también a que hay poco sentido en discutir si la planificación es para resolver problemas o para realizar objetivos.

Por otro lado la interdependencia entre los dos es importante en el caso de un problema mal o insuficientemente definido, lo cual puede ser causado por objetivos mal definidos (por ejemplo a un nivel muy bajo de especificidad) y/o por razón de dificultades en formarse una imagen de la desviación de la situación actual de la situación deseable. Sobre esto, también se elaborará más adelante.

Una vez que el problema esté definido, el segundo elemento de la actividad planificadora es formular un programa de acciones. Este programa de acciones se refiere a la manipulación de variables de control para guiar el sistema hacia su estado o situación deseable.

Finalmente el tercer elemento básico de la actividad de planificación es la implementación del programa de

acciones. La retroalimentación en la implementación es importante por dos razones. Primero para averiguar sobre las consecuencias intencionadas del programa de acciones y segundo las consecuencias no previstas. En la mayoría de los casos, consecuencias no previstas ocurren por varias y distintas razones (problema mal o insuficientemente definido; insuficiente número de variables de control e insuficiente grado de libertad para la manipulación de ellos, etc.).

Según Faludi, el problema básico de planificación regional se refiere a las limitaciones de capacidad para procesar y utilizar información /9/.

Por otra parte, frecuentemente se encuentra en documentos de planificación y en la literatura el problema de falta de información /10/.

Sin embargo, esto se refiere particularmente a un determinado tipo de información y su estado. Es decir la falta de información se refiere a la falta de datos cuantitativos lo que es un estado particular de información.

La importancia de la contención de Faludi quizá es más

clara si tenemos en cuenta la frecuente complejidad del sistema de ser guiado (planificar) y la dificultad de evaluar simultáneamente todas las posibles alternativas para todos los objetivos.

Cómo entonces se puede enfrentar con todas las limitaciones? Básicamente hay dos categorías de estrategias al respecto:

1. Pre-estructurar el problema por medio de imponer un patrón de información. Así entonces se reduce el espacio de decisión de tal manera que sea manejable. Dentro de esta categoría se pueden establecer tres tipos:
  - a. Establecer rutinas en los casos en donde un problema frecuentemente ocurre (programas automáticos).
  - b. Toma secuencial de decisiones.
  - c. "Mixed Scanning" /11/ u organización jerárquica. Es decir, primero en base de información general se toma una decisión fundamental, para luego dentro del marco así establecido, analizar el problema y las alternativas de acción en detalle.

Dentro de ésta categoría valdría la pena mencionar el uso de la teoría como medio para imponer un patrón de información. Como teoría entendemos un conjunto de proposiciones sobre una realidad. Una teoría se limita a exponer las principales variables y relaciones que explican una determinada realidad.

El problema surge cuando la escogencia de una teoría se hace de una manera rutinaria respecto a problemas no rutinarios /12/.

La segunda categoría se refiere a una suspensión controlada de los requisitos del proceso racional.

Los tres tipos de estas estrategias en orden decreciente suspensión del argumento racional son:

- a. Satisfacer en lugar de optimizar
- b. Tomar a priori decisiones. Por ejemplo en el caso de problemas caracterizados por una incertidumbre, se hacen supuestos respecto al comportamiento de las variables. Un ejemplo claro sería el caso del café. Si no se sabe qué va a pasar con las exportaciones del café, se vuelve muy difícil definir una política económica nacional. Entonces una so-

lución probable es tomar una decisión a priori respecto al comportamiento de estas exportaciones.

- c. Tomar decisiones al azar. Esto sería aplicable en el caso en donde tampoco se pueden establecer cuáles de los supuestos alternativos u opciones es mejor (en términos de confiabilidad). Entonces en éste caso es perfectamente racional tomar decisiones al azar.

Finalmente, podemos observar que la planificación y el argumento racional en general está basado en un pensamiento convergente. Es decir se trata de llegar a una solución correcta. Lo cual se puede contrastar con pensamiento creativo que es divergente, en donde una solución es más original que otra.

El pensamiento racional está enmarcado en un determinado paradigma teórico. En el caso de la planificación regional se puede mencionar como ejemplo de paradigma de desarrollo polarizado. Si por otra parte dentro del determinado paradigma no se puede generar una solución del problema (es decir, sigue persistiendo el problema), entonces es necesario recurrir al pensamiento creativo para generar un nuevo paradigma /13/.

Cuál es la conclusión a que podríamos llegar ahora?

Lo más importante es que la planificación no necesariamente ni en la mayoría de los casos es perfectamente racional. Entonces, tampoco se puede juzgar a la planificación en términos solamente basados en la racionalidad; sino que su grado de éxito depende de la manera en que puede hacer frente a las limitaciones por medio de estrategias, recurrir al pensamiento creativo y buscar compromisos.

### 3. HACIA ESTILOS DE PLANIFICACION UN EXAMEN DE UNAS MODALIDADES DE PLANIFICACION

Como se mencionó en la introducción, en ésta sección analizaremos una serie de modalidades de planificación tal como ellas son conocidas en la literatura al respecto; con el fin de identificar las variables determinantes de cada una de ellas.

Como lo veremos más adelante, estas variables se pueden clasificar en dos tipos generales. Aquellas que se refieren a las relaciones de la planificación con el objeto o sistema particular que se pretende guiar. El segundo tipo de variables son aquellas que se refieren a las relaciones de la planificación con el sistema general en donde la planificación está actuando /14/.

Las modalidades de planificación conocidas en la literatura se refieren como veremos más adelante, a las distintas dimensiones de la planificación, o sea analizan la planificación en su relación con el sistema particular que se está planificando o en su relación con el sistema general en donde está actuando o analizan una combinación de las dos relaciones. Entonces, agrupando las modalidades conocidas según la dimensión, se puede decir que:

- a. La planificación en base de plan maestro y la planificación en base de proceso son dos modalidades extremas en la primera dimensión.
- b. La planificación caracterizada como racionalismo comprensivo y la de incrementalismo no coordinado son de modalidades extremas en la doble dimensión. Es decir, se refieren a modalidades caracterizadas tanto por variables de la relación con el sistema particular que se está planificando como por variables de la relación con el sistema general en donde se está actuando.
- c. La planificación normativa y la planificación funcional son dos modalidades extremas en la segunda dimensión.

A continuación analizaremos cada una de estas tres "pa-rejas" de modalidades /15/.

#### PLAN MAESTRO VERSUS PROCESO

En la modalidad de plan maestro, el plan es el elemento central. El plan consiste en uno o más objetivos, que

son traducidos en políticas y programas y proyectos que son programados en el tiempo.

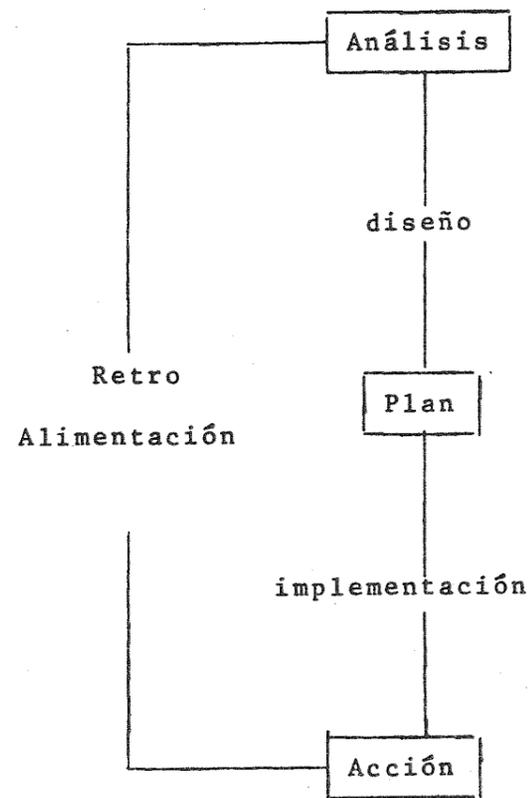
Su característica más importante es por consiguiente que todos los programas de acciones ya son preparados con anticipación.

El hecho de que todas las acciones ya son preparadas (y conocidas) en detalle con anticipación, implicaría en el extremo que se logra los objetivos con certeza. No se espera modificaciones en estos programas de acción.

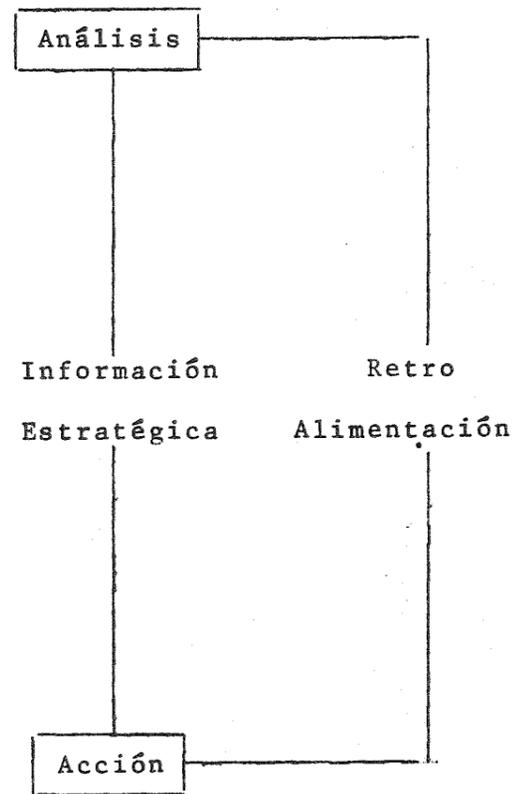
Por otro lado, en la modalidad de proceso, se adoptan programas durante la implementación cuando se recibe la información que indica los cambios que son necesarios.

Entonces el documento en donde las acciones son formuladas en detalle y con anticipación no tiene mucha importancia. La retro alimentación tiene implicaciones directas para la acción y a través de ella se hacen ajustes en la intensidad y la dirección de la acción. Por lo tanto en esa modalidad no se asume que los objetivos serán alcanzados con certeza.

El siguiente esquema muestra gráficamente las diferencias entre las dos modalidades.



Plan Maestro



Proceso

Fuente: Friedmann, 1966, op, cit.

Comparando las dos modalidades podemos establecer lo siguiente:

Primero, una diferencia importante de las dos se refiere a la imagen del problema a que se enfrenta. Es decir, en el caso del plan maestro, la imagen debe ser clara y firme, mientras en el caso de proceso puede ser incierta e incompleta.

La primera ocurre normalmente en los casos en donde el sistema particular es estático. Por ejemplo, obras de ingeniería y arquitectura. El hecho que es estático permite obtener una imagen clara y detallada tanto del estado actual del sistema y de la situación o estado deseable.

La segunda ocurre en los casos de sistemas dinámicos en donde el dinamismo genera incertidumbre acerca de la imagen actual y futura.

En segundo lugar, las dos modalidades son distintas respecto al grado de control que se tiene sobre el sistema particular. Si el grado de control es completo no surgen consecuencias no anticipadas. Es decir, no hay variables desconocidas ni limitaciones; el sistema es-

tá compuesto únicamente de variables de control. Entonces el alto grado de control o sea la relativa ausencia de variables desconocidas y limitaciones, permiten prever los efectos de posibles acciones, por lo tanto formular el programa de acción con anticipación (Plan Maestro).

En el caso de un bajo grado de control sobre el sistema particular, hay que tener en cuenta que ocurren consecuencias no previstas que resultan de limitaciones y variables desconocidas. Esto ocurre en el caso de la modalidad de proceso.

Finalmente, para la modalidad de proceso, la interacción con el sistema particular es relativamente intensa. El retraso en el tiempo que se demora el sistema para reaccionar sobre una acción y que se recibe la información sobre esta reacción, debe ser relativamente corto. Así también el retraso en el tiempo que se demora en formular la nueva acción debe ser relativamente corto.

Mientras más largos sean estos retrasos en el tiempo, más difícil será aplicar esta modalidad de planificación. El caso contrario se puede identificar para la

modalidad de plan maestro. Como dice Friedmann "el plan continuamente ajustado, el plan maestro diario, ya no es un plan maestro" /16/.

#### EL RACIONALISMO COMPREHENSIVO VERSUS EL INCREMENTALISMO NO COORDINADO

La discusión sobre estas dos modalidades de planificación quizá ha tenido la mayor atención en la literatura, lo cual en parte, se debe al contraste entre las dos modalidades y el hecho que el incrementalismo no coordinado por su mismo título parece ser completamente opuesto a la otra.

La primera necesidad es mostrar que la modalidad de incrementalismo no coordinado no es opuesto a la otra, sino más bien se refiere al uso de una serie de estrategias relacionadas con las limitaciones de utilizar y procesar información (ver sección 2). Establecemos entonces las características del incrementalismo no coordinado para indicar el tipo de estrategias /17/.

- Seleccionar y evaluar únicamente las alternativas que difieren incrementalmente de las políticas exis-

tentes. Entonces la estrategia es limitar el número de alternativas para evaluar aquellas que no se diferencian mucho de lo que está pasando actualmente.

- Sólo se considera un número muy limitado de alternativas. La estrategia usada se puede formular de la siguiente manera: limitar el número de alternativas a aquellas para las cuales se tiene información adecuada para evaluarlas.
- Solo se considera un número limitado de consecuencias. Es decir que se dejan fuera del análisis las consecuencias lejanas no ponderables, no tangibles, etc. Entonces, la evaluación está limitada únicamente por objetivos claros y bien definidos, la cual también se puede considerar como una estrategia.
- Ajustes de los objetivos a las políticas. Esto es una característica de la modalidad de proceso.
- El análisis secuencial en lugar de comprensivo. El análisis secuencial ya fue presentado como estrategia.

- Orientado a problemas en lugar de objetivos. La interdependencia entre los dos, que también fue discutido en la sección anterior, indica que esto realmente no diferencia una de la otra modalidad.

En conclusión, la modalidad de incrementalismo no coordinado no es opuesto a la planificación racional sino más bien está caracterizada por un alto uso de estrategias para enfrentarse con las limitaciones de procesar y utilizar información.

En el racionalismo comprensivo, "los programas a ser evaluados cubren todo el espacio de acción posible. Este espacio de acción se ha desarrollado a su vez en base a una definición exhaustiva del problema que se quiere solucionar".

En el incrementalismo no coordinado, el número de programas que cada organismo de planeación considera es limitado a un número muy reducido. Es decir, deliberadamente no se analiza todo el espacio de acción posible mientras este espacio de acción no es bien definido.

Cómo entonces podemos establecer las diferencias entre los dos? En primer término, podemos observar que la

base central del incrementalismo no coordinado es que hay un número de agencias de planificación, cada una con su propia clientela. Los conflictos entre las agencias reflejan los conflictos de intereses entre estos grupos.

El proceso de negociación y ajustes refleja la distribución del poder entre los distintos grupos.

La orientación de la planificación en términos de sus objetivos no es estable porque depende de la relación de poder entre grupos. (de esto surge el carácter no coordinado del incrementalismo). Entonces, la imagen de la sociedad como marco para la planificación, consiste en que el gobierno está compuesto de un conjunto de agencias de planificación, cada una con su clientela a través de las agencias, los intereses privados están en competencia por los recursos públicos. De ello resulta un juego político continuo mientras por otra parte el hecho de estar en competencia tiende a conducir a un conservatismo, o sea, a una preferencia para el "estatus quo" y cambios incrementales respecto a este estado.

Como observó Etzioni, el incrementalismo se basa en el modelo económico del mercado libre.

En resumen podemos caracterizar esta imagen de la sociedad como atomística.

Por otra parte, en el racionalismo no comprensivo se considera la sociedad de una manera diferente. El gobierno es una organización con una estructura de toma de decisiones centralizada con propósitos comunes que reflejan el interés público. Entonces el sector público tiene características propias y no es un agregado de individuos o grupos, cada uno con sus propios intereses. Hay objetivos básicos de la sociedad y no hay un juego político continuo sobre ellos. El gobierno tiene "un mandato claro" y estable.

La concepción de la sociedad es entonces holística.

Una segunda variable que diferencia las dos modalidades es la autonomía relativa del organismo de planificación. Para planificar de una manera comprensiva es necesario que el organismo de planificación sea capaz de tener impacto sobre las variables que afectan el problema. Un organismo de planificación con un propósito singular

tiene por lo general menor autonomía relativa que una agencia con múltiples propósitos. Entonces, poca autonomía relativa pondrá una limitación a la planificación comprehensiva, mientras mucha autonomía relativa pondrá limitaciones al proceder según la modalidad incremental no coordinada.

Finalmente, respecto a la relación de la planificación con el sistema particular, podemos observar que planificar en forma racional comprehensiva requiere que la existencia de la imagen del problema sea amplia. Ser comprehensivo requiere ver todas las variables y sus interrelaciones que influyen sobre el problema. No tener una extensión amplia de la imagen pone una limitación a esa modalidad.

Por otro lado, el incrementalismo no coordinado está basado en que cada una de las agencias tiene una extensión estrecha de la imagen del problema (espacio de acción). Tener una extensión amplia de la imagen del problema, es decir, ver las yuxtaposiciones con los espacios de decisión de otras agencias, puede estimular la coordinación de los programas de acción de las diferentes agencias. Por lo tanto implica alcanzar un cierto grado de ser comprehensivo.

PLANIFICACION "NORMATIVA" VERSUS  
PLANIFICACION "FUNCIONAL"\*

En la segunda sección hemos anotado la interdependencia entre el problema y el objetivo. La discusión sobre estas dos modalidades se concentra en la posición del organismo de planificación frente a los objetivos.

En la planificación funcional se supone que los objetivos son puestos, por lo tanto la planificación es racional en cuanto a los instrumentos, dados los objetivos.

La planificación normativa está particularmente preocupada con los objetivos de la acción en un sistema social. Podríamos entonces definir las dos modalidades de la siguiente manera:

Planificación funcional es la norma de planificación,

---

\* Se anota que en el español la connotación de la palabra normativa es diferente de la del inglés. Es decir, en español normativa significa aceptar normas (objetivos) establecidos por otros, mientras en inglés significa retar normas establecidas y establecer nuevas. Sin embargo para evitar confusiones por el idioma, se han escrito las connotaciones entre comillas.

Entonces, lo que en el texto aparece como "funcional" se refiere a normativismo en español, mientras cuando aparece "normativo" se refiere más bien a innovativo.

en la cual los objetivos que definen los límites del espacio de acción no forman parte del análisis. El espacio de acción es un dato.

Planificación normativa es la forma de planificación en la cual los objetivos mismos que definen los límites del espacio de acción son sujetos a un análisis, los cuales serán revisados cuando la necesidad surja (por ejemplo la persistencia del problema).

Teniendo en cuenta la interdependencia, o sea que un objetivo está definido como una situación en la cual se ha resuelto el problema, para formular qué es y qué no es un objetivo, se requiere conocimiento del problema.

También es importante tener en cuenta que los objetivos están sujetos a cambios cuando el sistema particular está en cambio. Surgen nuevos problemas y por lo tanto nuevos objetivos.

Cuáles son las variables en que difieren dos modalidades?

Como primera podemos establecer la autonomía relativa del organismo de planificación. Un ejemplo para aclarar sería el de un sistema de planificación de niveles

múltiples, en el cual los organismos de los niveles inferiores tienen una autonomía relativamente menor en comparación con el nivel superior. Los objetivos para ellos son puestos por el organismo superior. Entonces ellos son de tipo funcional. El organismo del nivel superior determina los objetivos y los espacios de acción para cada uno en el nivel inferior. Tener esta autonomía relativamente alta, facilita la planificación normativa.

Una segunda variable sería el papel del planificador, es decir que para que la planificación normativa realice su potencial de establecer nuevos objetivos es necesario convencer, conseguir apoyo y neutralizar la oposición. Por lo tanto el papel del planificador es político. Entonces, una concepción burocrática es una limitación en realizar planificación normativa.

Por otro lado, en la modalidad funcional, la situación es inversa. Una concepción política, como por ejemplo criticar los objetivos establecidos disminuye la eficiencia de la planificación funcional. En otras palabras, esta modalidad está asociada con un papel burocrático del planificador.

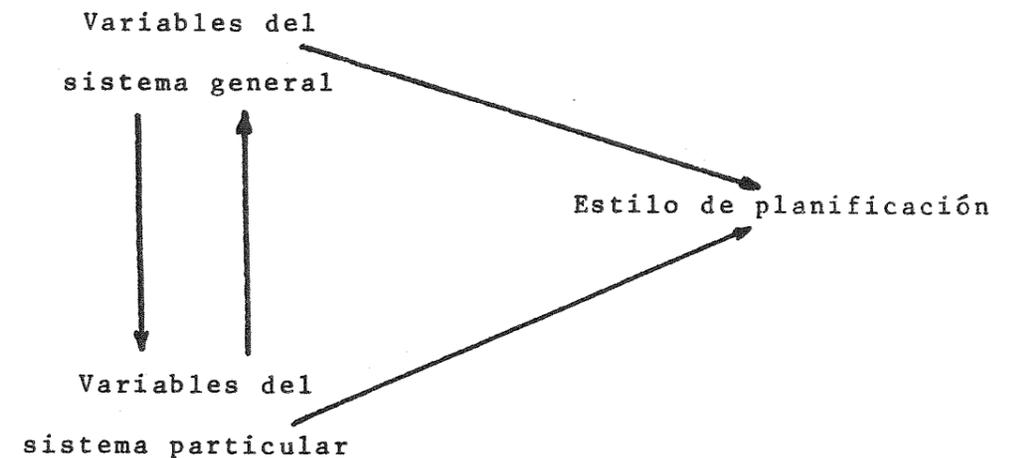
En base a la presentación de las distintas modalidades de planificación, podemos resumir las variables determinantes en cada una de ellas.

- |  |   |  |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- La imagen del problema</li> <li>- La extensión de la imagen</li> <li>- Control sobre el sistema</li> <li>- Retraso en el tiempo para retroalimentación</li> </ul> | } | <p>VARIABLES EN LA RELACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN CON EL SISTEMA PARTICULAR QUE SE ESTÁ PLANIFICANDO.</p>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Autonomía relativa</li> <li>- Imagen de la sociedad</li> <li>- Papel del planificador</li> </ul>  | } | <p>VARIABLES EN LA RELACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN CON EL SISTEMA GENERAL EN DONDE SE ESTÁ PLANIFICANDO</p> |

Las distintas posiciones de estas variables se reflejan en el estilo de planificación. El estilo de planificación es una combinación de formas o modalidades (o de sus elementos) de planificación. Como dice Friedmann "distintos estilos de planificación son asociados con diferentes combinaciones de variables sistemáticas que incluyen el nivel del desarrollo económico, la organización política, tradicional, etc." /18/.

A esto podemos agregar las diferentes combinaciones de variables del sistema particular que se está planifi-

cando. Lo anterior podemos esquematizarlo de la siguiente manera:



Entonces un estilo de planificación como concepto de procedimiento para planificar está determinado por variables y sus combinaciones del sistema particular que es el objeto de la planificación y del sistema general en donde la planificación está actuando.

En la próxima sección elaboraremos sobre estas variables con el fin de elaborar más sobre los distintos estilos de planificación.

4. ESTILOS DE PLANIFICACION  
UN ANALISIS PRELIMINAR DE LAS VARIABLES

Rabinovitz en su estudio de la planificación a nivel local, estableció cuatro tipos básicos de organización del sistema general y para cada uno de ellos analiza el estilo efectivo de planificación /19/.

El primer sistema identificado es el "sistema cohesivo", en el cual un número limitado de personas de familias establecidas decidieron sobre políticas. Hubo entre ellos un acuerdo básico de cómo la ciudad debería desarrollarse.

Es éste sistema, en donde según Rabinovitz, la planificación era la más efectiva en comparación con los otros sistemas, el papel del planificador era el de un burócrata y técnico. El planificador puede ejercer cierta influencia sin embargo, dentro del marco de objetivos puestos. Aquí reconocemos la planificación funcional como elemento del estilo. La autonomía relativa es relativamente baja /20/.

Ahora dependiendo de las características del sistema particular que se pretende planificar, se puede agre-

gar elementos y definir el estilo. Respecto a la planificación de la economía urbana como sistema particular, podemos observar que por el hecho de que esta economía es muy abierta, el control será muy limitado, por lo tanto, como segundo elemento podemos agregar que el estilo en este caso tiende a un procedimiento de proceso.

El segundo sistema identificado es el sistema ejecutivo centralizado. El papel del planificador en este sistema es similar al del sistema anteriormente descrito.

En el sistema competitivo, como tercero, hay varios grupos organizados con líderes y que están en conflicto. Aquí tenemos entonces una sociedad atomista activa. El papel del planificador es más de tipo "normal". Es decir, dados los diferentes intereses de grupos, el planificador tiene que buscar soluciones aceptables.

En el sistema, el fragmentado, es decir en el cual no hay grupos líderes claramente organizados, el papel del planificador es aún más activo. En el sentido que él tiene que movilizar apoyo de aquellos grupos que posiblemente puedan tener interés en una determinada solución (sociedad atomística pasiva). Aquí un elemento claro del estilo es el componente de planificación normativa.

En resumen el estudio de Rabinovitz es importante para nuestro contexto; especialmente su análisis de las variables respecto al sistema general en donde la planificación está actuando.

En cuanto a las variables en relación con el sistema particular que se está planificando, como ya se indicó, depende del caso concreto que se está considerando (esto es especialmente importante dadas las interrelaciones con las variables del sistema general).

Sin embargo, a un nivel general, podemos establecer que el estilo de la planificación regional (a nivel regional) será distinto del estilo de la planificación nacional, manteniendo ceteris paribus, las variables del sistema general constantes.

Primero, el sistema de la región es más abierto que el del país. Por lo tanto habrá al nivel regional menos control en comparación con el nivel nacional.

Además, el hecho de que ambos sistemas son dinámicos refuerza la tendencia, y es que el nivel regional se tiende a un estilo caracterizado por un procedimiento de

"proceso" /21/. Sin embargo, un problema al cual se está frecuentemente confrontando es que el sistema necesario de retro alimentación es poco desarrollado!

Una pregunta que surge ahora es: hay posibilidades para que la planificación pueda cambiar su propio estilo, o hay que adaptarse?

Esta pregunta, sin embargo, es difícil de responder puesto que el análisis que se ha llevado a cabo hasta ahora es más bien preliminar.

Según Faludi, hay en abstracto cinco áreas de acción de políticas de planificación /22/.

Vale la pena mencionar que estas cinco áreas podrían considerarse como dentro del alcance de los planificadores mismos, mientras otros posibles caminos básicamente están fuera de éstos (ver conclusiones).

5. ALGUNAS AREAS DE ACCION DENTRO DE UNA POLITICA DE PLANIFICACION

AGENCIAS DE PLANIFICACION MULTIPLE

La necesidad teórica de este sistema se basa en sobrepasar las limitaciones en la capacidad de procesar y utilizar información.

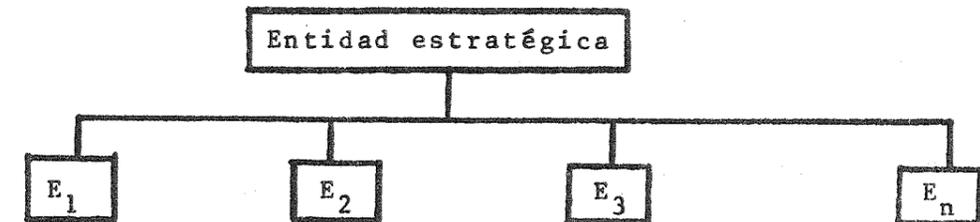
Un sistema de agencias de planificación múltiple es definida como agencias de planificación que tienen espacios de acción traslapados y que tratan de coordinar sus acciones de una manera racional acumulativa.

Esta coordinación puede ser negativa; es decir que una agencia toma los programas de la otra entidad como limitación en la formulación de sus propios programas.

Por otro lado, puede ser positiva; es decir una exploración conjunta del espacio de decisión común. Particularmente, en el segundo caso, habrá una entidad estratégica a un nivel superior.

La entidad estratégica, a través de "mixed scanning" (organización jerárquica), establece el marco de obje-

tivos para cada una de las entidades funcionales y especializadas.



Espacios de acción traslapados

La entidad estratégica puede cumplir con dos tareas. Por un lado, coordinar los programas de las entidades especializadas en el sentido de averiguar que no se sobrepasa el límite puesto por la disponibilidad de recursos (planificar la asignación de recursos). Por otro lado, puede iniciar nuevos programas para solucionar nuevos problemas que surjan (innovaciones en base de una planificación normativa) /23/.

Esto último puede llevar a una concentración de recursos en unos agrupamientos geográficos de problemas o un conjunto de problemas sin restricción geográfica.

## EL PAPEL DEL POLITICO Y DEL PLANIFICADOR EN LA TOMA DE DECISIONES

La opinión general es que el político es "el maestro" y el planificador "a su servicio". Esta visión tradicional burocrática se puede criticar de tres maneras:

- a. El rol del político es demasiado activo y también idealizado.

Primero, su visión es generalmente de corto plazo. Se supone que los políticos establecen los objetivos; por lo tanto se supone que el político es tan activo y tiene tanta capacidad de información que él puede señalar todos los problemas y por lo tanto los objetivos.

Segundo, muchas tareas de planificación ya son establecidas por decreto o ley. Entonces no es el político el que continuamente está poniendo los objetivos.

Tercero, los estudios empíricos muestran que muchas veces los planificadores, simplemente no reciben pautas, sino que ellos mismos deben desarrollar los objetivos.

Adicionalmente surge la situación en la cual el político como consecuencia de su imagen incompleta, dará también objetivos no completos. Entonces, la planificación deberá necesariamente detallar una serie de objetivos mostrando las posibles soluciones a fin de que el político seleccione una. Por lo tanto en este acto, el político revela el objetivo.

- b. El proceso de planificación racional implica que el objetivo describe una situación posible y deseada del ambiente. Para formular entonces este objetivo se requiere precisamente de lo que la planificación debería hacer, que es analizar el problema y su predicción hacia la imagen futura.

Esto requiere conocimiento, información y tiempo. Los políticos tienen conocimiento limitado y también el tiempo disponible es limitado.

- c. Finalmente, la complejidad de la organización para su funcionamiento requiere comunicación y retroalimentación desde arriba hacia abajo y al revés. Cooperación y responsabilidad compartida son necesarias para una toma efectiva de decisiones.

Entonces, la percepción tradicional de la relación entre el político y el planificador obstruye el funcionamiento racional de la planificación.

La toma de la decisión queda sin duda con el político. Sólomente los políticos pueden hacer que la planificación se comprometa con determinados programas, utilizando recursos públicos. Sin embargo, ésto no dice que como consecuencia los políticos dominen todo el proceso de toma de decisiones.

El rol del político es aceptar el riesgo de la decisión.

El rol del planificador es analizar este riesgo, con su mayor información y capacidad técnica.

Entonces la colaboración entre los dos implica, primero, un rol complementario.

Segundo, el planificador, dada su participación en el proceso de toma de decisiones, está comprometido con la acción y consecuencia de ésta decisión.

## LA ORGANIZACION DE UN DEPARTAMENTO DE PLANIFICACION

La cuestión central al respecto es evitar que haya filtros en la preparación de las deicisiones generales por la organización jerárquica administrativa.

Una medida será aplicar "la ley de la variedad" o sea que la participación de los planificadores está garantizada en la estructura administrativa. Más importante aún, es la participación de los grupos sociales a que se destinan los programas de acción, en la formulación del programa. Todo es también importante desde el punto de vista de "pensamiento creativo", ya que así se puede evitar que los programas de acción destinados a un grupo contengan soluciones no factibles; en la medida que por ejemplo, puedan involucrar costos demasiado altos para el grupo objetivo (v.g. programa de vivienda popular).

## USO DE ESTRATEGIAS

Un problema frecuente en la actividad planificadora es que la confrontación política ocurre en muchos casos cuando la formulación de programas relativamente detallados de acción ha sido complementada. En los casos

de rechazo, a nivel político ello implica la pérdida de un esfuerzo considerable.

Para agilizar entonces el proceso es conveniente realizar una confrontación política intermedia. Ello es posible si se elaboran primero estrategias generales respecto al sistema particular a ser planificado. O en otras palabras, delimitar en términos generales los posibles espacios de acción y obtener un acuerdo básico respecto a cuál de estos espacios de acción posibles, se elaborarán programas de acción detallados /24/.

Este procedimiento se ajusta al enfoque de "mixed scanning" que constituye la manera de enfrentarse con las limitaciones en la capacidad de procesar y utilizar información.

#### IMPLEMENTACION DE LOS PROGRAMAS

La implementación normalmente está considerada como el problema más difícil. La razón de ésta dificultad se relaciona con el hecho de que los planificadores tienen fuertes limitaciones en el uso de los factores determinantes de la implementación que son el conocimiento y el poder (control).

Adicionalmente como lo señala Friedmann, el tipo de mecanismo de implementación adoptado, tiene una gran importancia y determina en una gran medida el carácter del plan y la manera en que éste se formula /25/.

Como se anotó en la sección 3, el grado de control difiere en las distintas modalidades, como consecuencia la importancia de la retro alimentación varía a través de ellas; tanto respecto de las consecuencias previstas de las acciones, como respecto de las consecuencias no previstas.

Puede señalar que existe un continuo de grados de control que va desde el poder legal hasta la misma voluntad. Sus formas dentro de éste continuo pueden ser poder de coacción, poder utilitario y poder de persuasión. Siendo la primera forma más represiva que la última.

Las tres formas tienen aplicación en la planificación. Por ejemplo los permisos de localización caben en la primera, incentivo en la segunda. La tercera ha sido menos, ya que para la utilización de ésta última forma de poder, es necesaria la participación del grupo-objetivo. Por lo tanto regresando a la observación de Friedmann, el análisis del problema y la formulación

del programa debería estructurarse en relación con los grupos objetivos (como variables en el análisis).

#### 6. ALGUNAS CONCLUSIONES

Como se mencionó en la introducción, en los últimos años se ha planteado la discusión sobre la eficacia funcional y substantiva de la planificación.

Las opiniones y conclusiones respecto al origen de la llamada crisis en la planificación son de una gran variedad. Vale la pena señalar que la discusión no ha sido tanto en términos de si debe o no existir planificación. De hecho los científicos sociales marxistas están de acuerdo en que siendo el papel del estado en una sociedad capitalista el "resolver" las contradicciones internas necesita de la planificación para este propósito.

La cuestión central, sin embargo es si la planificación puede o no contribuir a solucionar los "verdaderos" problemas de desarrollo. La connotación "verdadero" explicita los juicios de valor e imágenes que cada uno puede tener respecto a cuáles son éstos problemas (ideología).

En base a nuestro esquema podemos clasificar las causas de la "crisis" en dos. Las que se refieren a la relación de la planificación y el sistema particular que se pretende planificar y por otro lado las que se refieren a la relación de la planificación y el sistema general en donde está actuando la planificación.

La cuestión ideológica de los "verdaderos" problemas, en parte está enmarcado en lo clasificado como segundo. Para dar un ejemplo demasiado simplificado siguiendo la tipología de F. Rabinovitz, se puede señalar que en una región rural donde el poder decisorio sobre las políticas se concentra en unas familias ganaderas, no se puede esperar mejorar la posición de minifundistas agrícolas, si ello no co-ayuda a lograr los objetivos puestos por las familias ganaderas.

Entonces un analista que considera que, el problema de los minifundistas agrícolas es el "verdadero" problema del desarrollo de la región, no puede llegar a concluir que la planificación es "incapaz".

En éste caso, las maneras de cambiar este estilo de planificación hacia una mayor racionalidad, en gran parte están fuera del alcance de la planificación

como sería por ejemplo la organización del grupo de minifundistas, que sería una forma de lograr un cambio en las variables del sistema general.

La otra cuestión de la discusión sobre la planificación entonces, se refiere a que al tener en cuenta el contexto (sistema general) en donde está actuando la planificación, si en el caso particular, el procedimiento adoptado respecto al sistema particular es o no el más adecuado.

Es especialmente aquí en donde las áreas distintas para mejorar la racionalidad de la planificación son relevantes.

Resumiendo, el análisis llevado a cabo en las secciones anteriores y que gira alrededor del concepto de estilo de planificación, sirve como marco para una discusión sistemática sobre la planificación /26/.

Por otra parte, este análisis es importante para el planificador mismo en la medida que le permite analizar qué estilo es el más apropiado dada la posición de las variables del sistema general en donde se está ac-

tuando y de las variables del sistema particular que se pretende guiar; antes de empezar a producir planes.

Finalmente, una conclusión importante en base del análisis realizado, se refiere a la relación entre el procedimiento o estilo de la planificación y las técnicas y metodologías de planificación.

Como se mencionó anteriormente, el primero implicaría consecuencias con respecto al segundo y al revés.

Primero podríamos dentro de este contexto afirmar que la difusión de conocimiento de técnicas y metodologías a través de las revistas internacionales ha sido importante. Sin embargo, no se requiere mucho análisis para concluir que el estilo de planificación en por ejemplo los Estados Unidos sea diferente del estilo más adecuado en Colombia, dados los distintos niveles de desarrollo, estructura política y económica, etc. Por lo tanto rutinizar respecto a la adopción de metodologías, técnicas (y también teorías) corre el peligro de estar fuera del contexto real y puede conducir a una irracionalidad substantiva.

## REFERENCIAS

- /1/ Seers, D., *The Crisis in Planning*, Volume I, *The Issues*; Volume II, *The Experiences*, Chatto and Windus, London.
- /2/ Farinas, R.R., 1973/74, *El papel de la planificación en la economía nacional*, *Revista Interamericana de Planificación*.
- Catanese, A.J., 1973, *Planning in a State of Siege; The Colombian Experience*, *Land Economics*, Vol. 49, No. 1.
- /3/ Boisier, S., 1978, *Qué hacer con la planificación regional antes de medianoche*, Doc. CPRD-C/60, IPLES, Santiago.
- Dunhan, D.M., 1978, *What do Regional Development Theorists do after Midnight*, Conferencia, Universidad de los Andes, Bogotá.
- /4/ Ver por ejemplo, Catanese, op. cit.

- /5/ La distinción entre la parte sustantiva en técnicas y metodologías y la parte de procedimiento en cierta manera es artificial. En la medida que una impone consecuencias respecto a la otra y al revés.  
Véase Faludi, A., 1973 a, *Planning Theory*, Pergamon, Oxford, Capítulo I.
- /6/ Faludi, A., 1973 a, op. cit.  
1973 b, Pergamon Oxford.
- /7/ Chadwick, G., *A System view of Planning*, Pergamon, Oxford, Cap. 4.
- /8/ Faludi, 1973 a, Cap. 5.
- /9/ Faludi, 1973 a, op. cit. Cap. 6.
- /10/ Ver por ejemplo Kuklinski, A., 1974, *Regional Information and Regional Planning*, UNRISD, Series Vol. 6, Mouton.
- /11/ Etzioni, 1967, *Mixed Scanning; a third approach to decision making*, Reimpreso, Faludi, 1973 b, op. cit.

/12/ Dunham, op. cit., en su contribución al debate sobre la planificación regional se concentró en criticar a los teóricos regionales en la medida que las teorías que se proponen para problemas regionales son inadecuadas y/o obsoletas.

/13/ Véase Friedmann, J., Territory and Function, en Imprenta.

/14/ Se anota que aquí estamos utilizando el marco de Friedmann. Faludi no diferencia entre los dos tipos de variables, sino utiliza el concepto de "ambiente de la planificación" como marco de referencia general.

Friedmann, J., 1966, The institutional Context, en: B.M. Gross (Comp.), Action under Planning, McGraw Hill, Nueva York.

Véase Faludi, 1973, a, op. cit., Capítulos 1 y 10

/15/ Véase Faludi, 1973, a, op. cit. Capítulos 7, 8 y 9.

Anota que el "plan maestro" es una traducción

imprecisa de "Blue print planning". Sin embargo no se encontró un sustituto adecuado.

/16/ Friedmann, J., 1966, op. cit., pp. 36.

/17/ Véase también Etzioni, op. cit., y

Lindblom, Ch.E., 1959, "The Science of Muddling Through", Reimpreso Faludi, 1973 b.

/18/ Friedmann, 1966, op. cit. pp. 34.

/19/ Véase Faludi, 1973 a, Capítulo 10.

/20/ Se puede expresar un desacuerdo con Faludi quien interpretó este sistema como una sociedad holística. Sin embargo aquí no se puede hablar de un sector público con intereses públicos objetivos separados. Más bien se podría esperar que los objetivos son dominados por los intereses del grupo dominante.

La tendencia hacia la comprehensividad de la planificación se puede dar por ejemplo en el sistema particular de planificación física de la ciudad.

Sin embargo ésto se refiere a la comprehensividad lograda a través del plan maestro basado en una imagen estable y clara y un alto control sobre el sistema.

- /21/ Así llegamos a una conclusión similar a la de Boisier (1978) que dice que al nivel intrarregional el plan (maestro) es de menor importancia, en comparación con el nivel interregional.
- /22/ Ver Faludi a, Capítulos 11-15.
- /23/ Véase Friedmann, J., 1967, A Conceptual model for the Analysis of Planning behaviour, Reimpreso en Faludi, 1973, b., quien analizó la interacción entre estas dos tareas.
- /24/ Existen varios métodos sistemáticos (matriz de logro de objetivos y el balance de efectos) que se pueden utilizar en este contexto.
- /25/ Friedmann, 1967, op. cit.
- /26/ Reconociendo que el análisis todavía se encuentra en una etapa preliminar.