



INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

M. Benabent Fernández de Córdoba

SEVILLA: SECRETARIADO DE PUBLICACIONES DE LA
UNIVERSIDAD DE SEVILLA, 2014, 188 PÁGINAS.

El libro *Introducción a la teoría de la planificación territorial* hace una valiosa aportación al conocimiento de las distintas teorías, procedimientos y métodos que se han venido aplicando a la planificación territorial. Esta actividad, cuyo propósito es intervenir sobre el espacio físico con la pretensión de ordenarlo, requiere un proceso continuo de toma de decisiones acerca de la formulación de objetivos, el establecimiento de los medios necesarios para llevarlos a cabo, y el desarrollo de las actuaciones que se consideren pertinentes para alcanzarlos. El autor parte de la base de que la reflexión teórica, desarrollada desde la academia, no trasciende debidamente al campo de la práctica. Ello se pondría en evidencia en las publicaciones dirigidas a los planificadores profesionales, las

cuales, al estar especialmente preocupadas por el desarrollo físico de la ciudad y el territorio, se centran en la teoría urbana mientras soslayan la reflexión sobre el cómo hacer; es decir, sobre el procedimiento que debe seguirse para llevar a cabo el proceso de toma de decisiones. De este modo, señala Benabent, no se establece la necesaria conexión entre los dos tipos de reflexiones que son necesarias para que los proyectos planificadores sean viables: la teoría urbana y el método de la planificación.

En este contexto general de referencia, Benabent opta por centrar la atención en aquel aspecto de la planificación que tiene que ver con el método de trabajo y con el proceso de toma de decisiones, cuestión esta última que considera

esencial, al tratarse de una actividad pública que debe acompañar en su acción a la realizada por los colectivos sociales. Se plantea como objetivo analizar la evolución experimentada por las teorías que sustentan la planificación y las prácticas a ellas asociadas desde principios del pasado siglo y, con una perspectiva cronológica, va haciendo referencia a las distintas teorías y escuelas de pensamiento, relacionándolas con las corrientes filosóficas que les sirven de inspiración. Señala, a su vez, que en este trabajo no pretende considerar las temáticas propias de la planificación, ni tampoco cómo se han ido incorporando a su contenido aspectos tales como la globalización, los riesgos naturales, el paisaje o la sostenibilidad, sino que intenta proporcionar unas referencias útiles que sirvan de base para profundizar en la materia y para llevar a cabo la tarea planificadora.

El libro se estructura en seis capítulos. Abordando en el primero el análisis de los *modelos de decisión*, empieza señalando que la planificación territorial como disciplina surge durante el cambio del siglo XIX al XX, para dar respuesta a los problemas generados por los procesos de industrialización y urbanización en algunos países europeos y en Estados Unidos. En principio, el plan era concebido como obra de autor y la planificación considerada un arte, enfatizándose el diseño físico al entenderse que la forma del entorno determinaba la calidad de vida social. Este determinismo físico condicionó las actuaciones de los llamados reformistas utópicos hasta que, a finales del XIX, empieza a extenderse la idea de que el plan urbanístico no puede centrarse en el diseño morfológico, porque lo más importante

es el control de los usos del suelo a través de la zonificación. No obstante, el proceso de planificación sigue siendo personalizado y poco democrático, lo que subraya tanto la importancia atribuida al conocimiento como base para la acción, como la del experto que posee ese conocimiento.

Posteriormente, con el sustento de las teorías positivistas, la planificación se racionaliza, y durante buena parte del siglo XX se empieza a aplicar el método científico, por lo que la planificación racional comprensiva pasa a ser considerada una ciencia. No obstante, con el desarrollo de la ciencia política y de la teoría de la administración, empieza a cuestionarse la metodología planificadora basada en la teoría racional comprensiva y el plan deja de ser un instrumento rígido. En efecto, mientras que los expertos en ciencia política consideran que las decisiones no parten de cero, sino que son el resultado de la articulación de los intereses de los distintos actores, los teóricos de la administración señalan que la racionalidad es limitada. Así las cosas, empiezan a surgir nuevos modelos de decisión, entre los que parecen destacar los presupuestos establecidos por Lindblom, que tendrán una gran influencia en el análisis de las decisiones políticas y en el debate acerca de cómo se elaboran de hecho las políticas y cómo deberían elaborarse según la normativa; dicho autor es, a su vez, muy criticado por otros como Dror y Etzioni.

A la *crítica a la planificación* se dedica el segundo capítulo. El debate ideológico de raíz marxista desarrollado en la década de los sesenta cuestiona la planificación, al considerarla un instrumento ideológico de la clase dominante

que sirve para garantizar mejor el funcionamiento del capitalismo y resolver algunas de sus contradicciones. Precisa el autor que resultan especialmente críticas las tesis de Scott y Roweis, quienes entienden que la planificación no puede considerarse ni abstracta ni ahistórica, sino un fenómeno social concreto y práctico. Con tal presupuesto, dichos estudiosos no pretenden establecer ningún método procedimental, sino desvelar el proceso de urbanización en el sistema capitalista, su lógica de producción del espacio y las contradicciones que genera, entendiendo que la planificación debe concebirse como un medio con el que reajustar el desarrollo espacial y temporal de los usos del suelo. Lipitz, Castells y Harvey, entre otros investigadores, contribuyen también a desvelar el rol ejercido por la planificación cuando ignora o deja al margen las relaciones de poder y despolitiza los conflictos urbanos, convirtiéndolos en problemas técnicos.

Desde una posición antagónica, la teoría neoliberal es también muy crítica con la planificación. Para Benabent, el planteamiento más elaborado sobre la teoría del Estado en el pensamiento neoliberal se debe a Nozick, quien considera que no es el resultado de un contrato social, sino de la transferencia de derechos individuales. Ello lo lleva a defender un “Estado mínimo” que permita la plena autonomía individual y vele por los derechos de cada individuo, a la vez que rechaza el concepto de justicia redistributiva, al considerarlo una restricción ilegítima de la iniciativa individual. Así, para el pensamiento neoliberal, la planificación interfiere la libertad económica, por lo que debe quedar fuera de la política toda intervención que pretenda

sustituir a la libre competencia. Esta lógica de pensamiento reclama, pues, la disminución del papel del Estado en el control de las decisiones de localización y en la ordenación territorial.

Llevando como título *hacia una reorientación del método de decisión*, el tercero de los capítulos se centra en reflexionar sobre nuevas aproximaciones a la planificación que enfatizan la importancia de incorporar la opinión pública en el proceso de toma de decisiones. Se trata de planteamientos que, basados en la ética, la filosofía, la teoría política y los nuevos movimientos sociales, cuestionan el carácter tecnocrático de la planificación y defienden una mayor participación social en la misma, para poder incorporar cambios relacionados con sus reivindicaciones sobre el respeto al medioambiente y la mejora de la calidad de vida urbana. Se produce así un cambio tanto en el rol ejercido por el planificador, que pasa a ser constructor del consenso, como en la planificación, que va a ser deliberativa. Destacan en tal sentido las aportaciones de Davidof, para quien los problemas de justicia distributiva son centrales en planificación y no se pueden resolver técnicamente; plantea al respecto que los ciudadanos no solo deben ser oídos, sino también informados acerca de las razones subyacentes en las propuestas de planificación. Friedman ahonda en lo anterior señalando que la transacción entre los planificadores y la población afectada es lo que permite un conocimiento adecuado de los problemas, y que ello requiere que el proceso sea abierto y democrático.

Para Benabent, estos planteamientos no son más que la punta de lanza de otras aproximaciones que cambian el rumbo

de la teoría y de la metodología planificadora. Tal es el caso, por ejemplo, de la tesis de Schön sobre el profesional reflexivo; de la de Innes, que asume que el conocimiento se construye comunicativamente y acepta que la información se conforma a veces de forma sesgada; de la de Habermas, quien señala que “la libertad e igualdad de las partes, la fuerza del mejor argumento y la ausencia de coacción o violencia son los presupuestos básicos que dotan de legitimidad a todo procedimiento deliberativo” (p. 73); de la de Forester, sobre el modelo de planificación comunicativa; o de la de Healey, quien propone una planificación colaboradora.

El *paso del procedimiento al objeto del plan: la ciudad justa* constituye el objeto del capítulo cuarto. En él señala el autor del libro que, dado que la planificación gira en torno a procesos espaciales, se han de tomar decisiones que afectan a lugares y que suelen generar controversia. Dichas decisiones tienen que basarse en valores éticos que no pueden eludirse, por lo que la justicia es fundamental para la planificación. Se incorpora así a ella la categoría conceptual de “justicia espacial”, que tiene su antecedente en la obra de Lefebvre y está presente en las reflexiones realizadas por otros autores (Purcell, Soja, Young...). Se destaca en el libro la realizada por Fainstein, para quien “es necesario cambiar la retórica sobre la competitividad, que monopoliza la política urbana, hacia un discurso sobre la justicia” (p. 110).

En el capítulo quinto se analizan seguidamente los procesos de *decisión, implementación y evaluación*, lo que requiere considerar “el entorno de la decisión, el conjunto de factores externos, ajenos

al propio plan, que limitan e impiden en muchas ocasiones el logro de sus objetivos” (p. 115); estudiosos como Friend, Jessop, Christensen, Rittel y Webber son referentes en este campo. A su vez, el paso de la decisión a la acción demanda la negociación y el acuerdo entre los órganos que han de realizar el plan, por lo que los procesos de decisión e implementación tienen que estar unidos; reflexionan sobre ello Alterman, Pressman, Wildavsky, Taylor... Junto a lo anterior, se incorpora la evaluación a los procesos de planificación, lo que permite aprender de los errores, mejorar las decisiones y modificar la gestión; centran la atención en este aspecto Alexander, Faludi, Monnier y Mastop. Resultan interesantes las consideraciones realizadas por Arenal Grupo Consultor, recogidas en cuadros síntesis que las sistematizan.

Por último, recapacita el autor acerca de la *legitimidad de la planificación*, subrayando la creciente complejidad social de esta actividad, los diferentes intereses que pueden condicionarla y la multiplicidad de instancias que intervienen en el proceso, todo lo cual requiere de la aplicación de nuevos métodos de aproximación a la realidad y de toma de decisiones. A continuación hace hincapié en el concepto de “interés general”, señalando que, pese a estar siempre cuestionado, es a la vez invocado como un objetivo normativo de la acción pública y como su principal fuente de legitimación, tal y como argumentan Alexander, Moroni, Rawls y Habermans. Se alude también a la creciente importancia de la participación pública en los procesos de planificación territorial, para cuyo análisis se utilizan, entre otras, las aportaciones de Macpherson, Arnstein, Davidson y McAuslan.

Concluye el libro con un epílogo en el que se sintetizan las principales aportaciones que sustentan su trabajo, lo que resulta de gran utilidad para el lector, además de ayudarle a afianzar las ideas fuerza que se entienden fundamentales. En definitiva, Benabent hace un interesante y clarificador análisis de la evolución experimentada desde principios del siglo xx por el método de la planificación territorial, considerando tanto los planteamientos teóricos que se ha venido realizando como las lecturas críticas que a ellos se han hecho. El resultado de su trabajo resulta de lectura obligada para todos aquellos que, ya sea desde la academia o desde la perspectiva profesional, están interesados en la planificación territorial.

Inmaculada Caravaca

UNIVERSIDAD DE SEVILLA

