

برنامه ریزی توسعه ملی در دوره های پرتلاطم : رهیافتها و ضوابط تازه برای طرح نهادی*

سیاست را هنر ممکنات تعریف کرده اند.^۱
برنامه ریزی را باید هنر و علم نام نهاد دانست.

راسل آگوف^۲

۱. مقدمه

طی این مقاله برخی تحولات تازه در باب نظریه و عمل برنامه ریزی، با تمرکز بر نیاز به رهیافتهای نهادی جدید در ارتباط با مسائل بلندمدت توسعه، مورد بررسی قرار گرفته است. انگیزه نگارش مقاله، از وقوف بر این نکته حاصل شده است که با وجود گذشت بیش از سه دهه پرتلاشهای معطوف به برنامه ریزی توسعه، امروزه بخش اعظم تمرینهای مربوط در کشورهای در حال توسعه، تا حدودی گسسته از خواستها و دلمشعولیهای سیاستگذاران و تصمیمگیران به نظر می آیند. به علاوه در شعاع زیانهای وارد بر فرایند رشد اقتصادی بر اثر بحران سالهای نخستین دهه ۱۹۸۰، شتابگیری و خامت

* Francisco R. Sagasti. "National Development Planning in Turbulent Times: New Approaches and Criteria for Institutional Design." World Development, Vol.16, No.4, pp.431-448, 1988.

1) approach

۲) این تعریف به نیکولو ماکیاویلی (۱۴۶۹-۱۵۲۷)، دولتمرد و نظریه پرداز سیاسی فلورانس (ایتالیایی) منسوب است. م.

3) Russell Ackoff

اوضاع بین‌المللی از بابت همکاری در زمینه توسعه، آهنگ سریعتر دگرگونیهای علمی و فنی و نتایج نه چندان امیدبخش سه دهه متوالی توسعه بین‌المللی سازمان ملل متحد^۱، نیاز به واری اهداف توسعه و ارزیابی دگرباره چشم‌اندازهای آتی آن برای کشورهای در حال توسعه را به نحو فزاینده‌ای آشکار ساخته است.

نگرانی در باره آینده، وجه مشخصه عمده برنامه‌ریزی به شمار می‌آید. برنامه‌ریزی فرایندی است که از طریق اتخاذ اقداماتی در حال، جهت‌دهی به دگرگونیهای اجتماعی در آینده و پدید آوردن زنجیره‌ای از وقایع آتی به لحاظ اجتماعی مطلوب را هدف قرار می‌دهد. موقعیتهای آینده تنها در پرتو اوضاع کنونی امور یا حادثه واحدی بین "اکنون" و "بعد" شکل می‌گیرند، برعکس این موقعیتها حاصل رشته به هم پیوسته‌ای از وقایع یا فرایندهای اجتماعی‌اند که در گذشته حادث شده‌اند، اکنون هم به وقوع می‌پیوندند و در آینده نیز ادامه خواهند یافت. به علاوه توجه داشته باشیم، همچنانکه "حال" دایما "دستخوش تغییر و تحول"، "آینده" را به "گذشته" مبدل می‌سازد، این احتمال وجود دارد که مفهوم سلسله وقایع به لحاظ اجتماعی مطلوب نیز، دگرگونی پذیرد. مضاف بر این فرایند تجسم آینده، درک ما را از حال و گذشته بهبود می‌بخشد و از این دیدگاه تصور وقایع و موقعیتهای آتی به امر تصمیمگیری فعلی کمک می‌کند.

برنامه‌ریزی را در مفهوم مطلق آن می‌توان "تصمیمگیری پیش‌نگرانه"^۲ تلقی کرد. پدیدآوری سلسله وقایع آتی به لحاظ اجتماعی مطلوب را، می‌توان فرایندی دانست که از طریق آن تصمیمهایی از پیش اتخاذ می‌گردند و با عنایت به رشته موقعیتهای به هم پیوسته‌ای که هنوز حادث نشده‌اند، لکن تصور می‌رود که زمانی در آینده تحقق یابند، شیوه عملهایی برگزیده می‌شوند. این طرز برداشت چهار جنبه مهم فرایند برنامه‌ریزی را در کانون توجه قرار می‌دهد: نخست رابطه نزدیک آن با تصمیمگیری، چرا که تصمیمهای پیش‌نگرانه را می‌توان عناصر بنیادین برنامه‌ریزی دانست؛ دوم جهت‌گیری آن به سوی آینده، زیرا برنامه‌ریزی درصدد آن است که با اتخاذ تصمیمهای پیش‌نگرانه

1) The United Nations International Development Decade

2) anticipatory decisionmaking

در حال، به وقایع آینده شکل دهد؛ سوم تبدیل تصمیمهای پیش‌نگرانهای که حالت شکل‌نیافته‌ای از کارهای مورد نظر را دارند به صورت شکل یافته‌ای از کارهای انجام شده و چهارم تجدید نظر مستمر در تصمیمهای پیش‌نگرانهای که با گذر زمان به تصمیمهای فعلی بدل شده به سرعت به قلمرو گذشته می‌پیوندند.

بر مبنای این تعبیر، برنامه شامل بیانیه‌هایی خواهد بود که تصمیمهای پیش‌نگرانه، روابط متقابل آنها و ضوابط به کار گرفته شده در اتخاذ آنها را تبیین می‌کنند. در متدولوژی برنامه‌ریزی رویه‌های مورد عمل در قبول پیشاپیش تعهدات و چگونگی اتخاذ تصمیمهای فعلی بر مبنای این‌گونه تعهدات، مورد نظر است. کل دوره زمانی تحت پوشش فرایند برنامه‌ریزی، یعنی این‌که برنامه به چه نقطه‌ای در آینده نظر دوخته است، افق برنامه‌ریزی نامیده می‌شود. و بالاخره برنامه‌ریزی توسعه ملی به فرایندی اطلاق می‌گردد که جهت‌دهی به دیگر گونیهای اجتماعی، پدیدآوری رشته وقایع مطلوب و اتخاذ تصمیمهای پیش‌نگرانه با عنایت به تکامل آتی کشور و استقرار تصمیمهای زمان حال بر این قبیل تصمیمهای پیش‌نگرانه را مد نظر دارد.

در باب فرایند توسعه، نظریه‌ها، ایدئولوژیها و دیدگاههای بسیاری وجود دارد، لکن به استثنای برخی آرای افراطی که هرگونه ارشاد اجتماعی (دولتی) را به غیر از آنچه از رهگذر "نیروهای بازار" فراهم آمده باشد، طرد می‌کنند، همه آنها برای تصمیمگیری پیش‌نگرانه در سطحی از سطوح جامعه نقشی قایلند. اما حتی دارندگان آرای افراطی طرفدار بازار نیز باید این نکته را مورد توجه قرار دهند که برای برقراری و فعالیت بازارهای عوامل تولید، کالاها و خدمات، مداخله دولت ضروری است و عوامل و شرکتهای منفرد در پاسخ به علامتهای بازار عملاً به اتخاذ تصمیمهای پیش‌نگرانه مبادرت می‌کنند. برای مثال پولانسکی^۱ (۱۹۴۴) نشان داده است که مداخله دولت در امر برپایی بازارهای ملی زمین و کار در بریتانیای قرن نوزدهم از چهره ضرورت داشت و حتی اقتصاددانانی که با مداخله دولت مخالفند نیز در مجموع ضرورت اقدامات دولتی برای کارکرد موثر بازار را مورد تأیید قرار می‌دهند.

کوتاه سخن این‌که چنانکه میردال^۲ (۱۹۷۵) بیان داشته است اندیشه اساسی

1) Polanyi

2) Myrdal

برنامه ریزی " لروما در بُعد رهیافت بخردانه^۱ و از بابت نتایج دخالت گراست^۲. این اندیشه متعهد به این باور است که توسعه را می توان از طریق مداخله دولت عملی کرد و یا شتاب بخشید. " مع هدا، در حال حاضر این نظر به هیچ روی از پذیرش عمومی برخوردار نیست. برخی تحلیلگران سرخورده از تجربه برنامه ریزی سی ساله اخیر، تجدید نظر بنیادینی را در ایدئولوژی برنامه ریزی پیشنهاد می کنند. برای مثال زوزوناگا^۳ (۱۹۸۶) با اشاره به تجربه امریکای لاتین استدلال کرده است که "... برنامه ریزی تلاشی در جهت خردآینبی^۴ بود... در دنیایی بی منطق که بی منطق نیز خواهد ماند... همه دل بستگی ما به برنامه ریزی بخردانه و یا هرگونه خردآینبی، فریبی است بزرگ."

۴. زمینه اجمالی برنامه ریزی توسعه ملی در سالهای دهه ۱۹۸۰

دیده رهیافتهای کنونی به برنامه ریزی توسعه دست کم به سالهای پایانی دهه ۱۹۴۰ و سالهای نخستین دهه ۱۹۵۰ باز می گردد. کارل مانهایم^۵ (۱۹۴۰ و ۱۹۵۳) در باب آزادی و برنامه ریزی، تجربیات اروپای شرقی و اتحاد شوروی در زمینه برنامه ریزی متمرکز، رهیافت مبتنی بر برنامه ریزی ارشادی در فرانسه و کار اقتصاددانانی مانند کلارک^۶ (۱۹۵۱)، کوزنتس^۷ (۱۹۴۱) و لانز^۸ (۱۹۶۱)، صحنه را برای تلاشهای بعدی آماده کرد. برنامه ریزی توسعه به عنوان زمینه دلمشغولی مشخص در سالهای دهه ۱۹۵۰ با انتشار گزارشی از سوی سازمان ملل متحد (۱۹۵۱) درباره اقدامات معطوف به پیشبرد توسعه اقتصادی و با مساعی اقتصاددانان پیشکسوتی چون میردال (۱۹۵۷)، پریش^۹ (۱۹۵۳) و هیرشمان^{۱۰} (۱۹۵۸)، به صورتی روشن تنظیم یافت.

از سالهای نخستین دهه ۱۹۶۰ برنامه ریزی توسعه در غالب کشورهای در حال توسعه به صورت امری پذیرفته شده درآمده است (ماهنامه South، ۱۹۸۶). آنچه

1) rational

3) Zuzunaga

5) Manheim

7) kuznets

9) Prebisch

2) interventionist

4) rationalism

6) Clark

8) Lange

10) Hirschman

می‌تواند "رهیافت متعارف"^۱ به امر برنامه‌ریزی نامیده شود، برپایی یک دستگاه برنامه‌ریزی مرکزی، تنظیم و اجرای برنامه‌های فراگیر^۲ کوتاه مدت (یک تا دو ساله)، میان مدت (۲ تا ۵ ساله) و بلند مدت (بیش از ۵ سال)؛ تفکیک برنامه‌های فراگیر به اجزای بخشی برحسب ساختار تشکیلاتی دولت و ارائه یک بُعد جغرافیایی از طریق احاطه مسئولیتهای پروژه‌ها به مقامات منطقه‌ای را شامل می‌گردد. فرض بر آن است که اجرا از طریق مرتبط ساختن برنامه‌های کوتاه مدت فراگیر، بخشی و منطقه‌ای به فرایند بودجه‌ای، پیوند دادن برنامه‌های میان مدت با ارزشیابی طرحهای سرمایه‌گذاری و حصول اطمینان از تعهد مقامات سیاسی نسبت به اهداف توسعه، به ترتیب مندرج در برنامه‌های بلند مدت، صورت می‌پذیرد. و بالاخره تصور این است که برنامه‌ها در مقاطع زمانی معین - معمولاً "بر اساس سالانه" - مورد تجدید نظر قرار گرفته و برپایه اطلاعات جدید، بهنگام شوند.

گرچه این توصیف از رهیافت متعارف به امر برنامه‌ریزی، کلی و نارساست، مع‌هذا، ویژگیهای عمده^۳ نظریه‌هایی را که صاحب نظران پیش‌گسوت در زمینه^۴ برنامه‌ریزی توسعه در طول سالهای دهه^۵ ۱۹۶۰ و از جمله تین‌برگن^۳ (۱۹۶۴ و ۱۹۶۷)، لوئیس^۴ (۱۹۶۸)، مؤسسه^۵ برنامه‌ریزی اجتماعی امریکای لاتین^۵ (۱۹۶۶) و واترسون^۶ (۱۹۶۵) ارائه کرده‌اند، در برمی‌گیرد.

این برداشت از برنامه‌ریزی توسعه در سایه^۶ پشتیبانیهای مالی و فنی سازمان ملل متحد، بانکهای توسعه بین‌المللی، کارگزاریهایی دوجانبه^۷ کمک به امر توسعه، دولت‌های ملی و همچنین حمایت مراکز علمی کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه در طول سالهای پایانی دهه^۸ ۱۹۵۰ و سالهای نخستین دهه^۹ ۱۹۶۰ در سرتاسر جهان سوم به نحوی گسترده شریک است. اغلب کشورهای در حال توسعه دستگاههای برنامه‌ریزی دایر کردند و اکثر آنها کار تهیه^{۱۰} برنامه را، به درخواست کارگزاریهایی

1) Conventional

در این برگردان به تناوب "متعارف" و "قراردادی" ترجمه شده است - م.

2) global

3) Tinbergen

4) Lewis

5) ILPES

6) Waterson

بن العلی تأمین اعتبار، به جد آغاز نمودند.

بع هذا، هنوز دهه ۱۹۶۰ به سر نیامده بود که تردیدهایی در خصوص موثر بودن رهیافت متعارف به برنامه‌ریزی توسعه بروز کرد. برای مثال، گراس^۱ سلسله مقالاتی انتشار داد (۱۹۶۷) که طی آنها نیاز به "فعال" کردن برنامه‌های ملی از طریق تبدیل آنها به جزء جدایی‌ناپذیری از یک فرایند یادگیری اجتماعی مورد تأکید قرار گرفته و از شیوه "برنامه‌ریزی معطوف به ساخت و پرداخت کیکهای دست نیافتنی در آسمانها، انتقاد به عمل آمده بود. مقارن همان ایام سازمان کشورهای امریکایی ناکامیایی برنامه‌ریزی در امریکای لاتین را به "برداشت متعارف از برنامه‌ریزی که برنامه را چیزی بیش از مجموعه‌ای از اسناد نمی‌داند"، نسبت داد.

به علاوه، مولغان دیگری نیز بودند که محدودیتهای برنامه‌ریزی توسعه را از دیدگاههای معینی خاطر نشان می‌کردند. پاجتسکا^۲ و زاخس^۳ (۱۹۶۷) توجه خود را بر نارساییهای فرایند اجرا، به ویژه در بخش صنعت، متمرکز نمودند. هیرشمان (۱۹۷۰) تأکید بر برنامه‌ریزی جامع را مورد انتقاد قرار داد و برنامه‌های خاص بخشی مرتبط با پروگرامهای سرمایه‌گذاری را توصیه کرد. کورنای^۴ (۱۹۷۰) طرفدار دوری جستن از "برنامه‌ریزی قضا و قدری"^۵ و "برنامه‌ریزی به عنوان مورد خاصی از نظریه متعارف تصمیمگیری" و حرکت به سوی "فرایند شناخت و مصالحه" واقع بینانه‌تری بود و بالاخره گریفین^۶ و انوس^۷ (۱۹۷۰) تدارک فهرستی از ابزارها و روشهای عملی برای [استفاده] برنامه‌ریزان توسعه را وجهه همت خویش قرار دادند.

شاید یکی از بهترین نمونه‌های انتقاد بر نظریه و تجربه برنامه‌ریزی توسعه را بتوان در اثری دو جلدی از فیبر^۸ و سیرز^۹ یافت (۱۹۷۲). این دو پژوهشگر نیاز به بازگرداندن جهت تأکید از تهیه برنامه‌ها و رشد اقتصادی به سوی اجرای برنامه‌ها و

1) Gross

2) Pajetska

3) Sachs

4) Kornai

5) fatalistic planning

6) Griffin

7) Enos

8) Faber

9) Seers

هدفهای اجتماعی را مورد ملاحظه قرار دادند. آنان همچنین خاطر نشان کردند که رهیافت متعارف به امر برنامه‌ریزی، مبتنی است بر فرض وجود ثبات سیاسی، اطمینانهای اقتصادی، اراده سیاسی و قابلیت‌های اداری لازم برای اجرای برنامه‌ها. نیازی به گفتن نیست که در اغلب کشورهای در حال توسعه این‌گونه فرضها به واقعیت نمی‌پیوندند.

در طول سالهای دهه ۱۹۷۰ جامعترین بررسی از نظریه و عمل برنامه‌ریزی، به احتمال در منطقه در حال توسعه امریکای لاتین صورت پذیرفت. چیبوتی^۱ و باردچی^۲ (۱۹۷۳)، ناکارایی دستگاههای برنامه‌ریزی در این منطقه را بررسی نموده و در باب مواضع استدلالی برنامه‌ریزان، سیاستمداران و دیوانسالاران مطالعه‌ای انجام دادند. کاردوسو^۳ (۱۹۷۲)، با تمرکز بر واقعیت‌های سیاسی محدودکننده عمل برنامه‌ریزی توسعه، مقوله‌ای که بعد از آن در ابعادی گسترده‌تر مورد کنکاش کیلیک^۴ واقع شد (۱۹۷۶)، به بررسی تجربه برزیل پرداخت و سولاری^۵ به اتفاق همکاران خود (۱۹۷۶) پیشنهاد کرد که با بررسی خطوط فکری مختلفی که به منصفه ظهور رسیده بود و پیگیری جریان تکامل هر کدام و مقابله ابعاد نظری مسئله با دستاوردهای عملی آن، بازبینی جامعی در زمینه برنامه‌ریزی در امریکای لاتین به عمل آید. زوزوناگا (۱۹۷۷) با نگرشی تندروانه‌تر، همه تلاشهای معطوف به برنامه‌ریزی توسعه را نفی کرد و اظهار داشت "برنامه‌ریزی از بابت دگرگونی کارساز نیست" و پیشرفت اجتماعی "هرگز از رهگذر برنامه‌ریزی پیشاپیش به دست نمی‌آید."

اندیشه "رهیافتی واحد" به توسعه و برنامه‌ریزی، برداشت جالبی بود که در طول سالهای دهه ۱۹۷۰ مطرح گردید. استراتژی توسعه بین‌المللی سازمان ملل متحد برای دومین دهه توسعه (۱۹۷۱)، دیدگاه جامع و یکپارچه‌ای از توسعه را خواستار گردید و بر ملاحظات اجتماعی، در فراسوی دلف‌فولیه‌های اقتصادی سنتی، تأکید گذاشت. در باب برنامه‌ریزی آثار مهمی بر این بینش مترتب بود و گزارشهای پرشمار حاصل از فعالیت‌هایی که در راستای این برداشت از سوی سازمان ملل متحد به عمل آمد، اندیشه‌های تازه‌ای مانند "سبک‌های توسعه"^۶ را مطرح کرد. یکی از مسائل کلیدی که در پرتو این‌گونه

1) Cibotti

2) Bardecci

3) Cardoso

4) Killick

5) Solari

6) development styles

تلاشها در کانون توجه قرار گرفت، آن بود که حکومت، موجودیت یکپارچه‌ای که قادر به انتخاب و پیگیری خط‌مشی به روشنی تمهین شده، واحدی باشد، نیست و گروه‌های همسود^۱ درگیر رقابت، فشارهای سیاسی و محدودیتهای بین‌المللی در فرایند برنامه‌ریزی توسعه اخلاص می‌کنند.

مع‌هذا، سولاری و همکارانش (۱۹۷۶) چنین استدلال می‌کردند که رهیافت یکسازی^۲ از این دست به‌امر توسعه و برنامه‌ریزی، نخست مستلزم تحقق دو آرمان آشکارا دست‌نیافتنی یعنی "نظریه اجتماعی یکساز" و "نظریه توسعه یکساز" است. ولف^۳ (۱۹۸۰، ۱۹۸۲) تلاشهای معطوف به تدوین رهیافتی یکساز را نقد کرد و خاطر نشان نمود که در این‌گونه تلاشها "در اشتیاق برای نیل به عمل بخردانه برنامه‌ریزی شده از مطلبی غفلت شده است"، لکن اکنون لازم است که از تصور دولت به عنوان موجودیتی عقلایی و همساز^۴ فراتر رفته و به‌جای آن، مبنای داوری واقع‌گرایانه‌تری "برای دستیابی به تعبیری خط‌مشی‌نگرانه از چرایی و چگونگی آنچه دولت انجام می‌دهد و یا از انجامش طفره می‌رود، قرار دهیم."

نارساییهای رهیافت متعارف به برنامه‌ریزی، در دو بررسی دیگر در باب تجربه^۵ برنامه‌ریزی توسعه تکرار شده و موارد دیگری از نارسایی نیز بر آنها افزوده شده است. برنامه^۶ عمران ملل متحد^۴، در پی بررسی بیش از پانصد پروژه در ارتباط با به‌کرد قابلیت‌های برنامه‌ریزی در کشورهای در حال توسعه (۱۹۷۹) به این نتیجه رسیده است که "تقویت ظرفیت برنامه‌ریزی منگی بر خود، فرایندی است که به زمانی بسیار طولانیتر از آنچه تاکنون تصور می‌شد، نیاز دارد" و مندز^۵ (۱۹۸۰) با مطالعه^۵ بیست سال تجربه^۶ برنامه‌ریزی در امریکای لاتین چندین سبک برنامه‌ریزی متفاوت را مشخص نمود و بار دیگر بر نیاز به فاصله‌گیری از مفهوم برنامه‌ریزی به عنوان فعالیت معطوف به تولید "برنامه" و حرکت به سوی برداشتی از "برنامه‌ریزی به عنوان یک فرایند"، تأکید ورزید.

مطالعه^۶ تحلیلی عمیق دیگری را که گارسیا داکونا^۶ در ارتباط با تجربه^۶ گذشته و

1) interest groups

2) unified approach

3) Wolfe

4) United Nations Development Program (UNDP)

5) Mendez

6) Garcia D'Acuna

چشم اندازهای آتی برنامه‌ریزی در امریکای لاتین انجام داد، مشکلات جدی را که مفاهیم و عمل برنامه‌ریزی توسعه در طول دهه ۱۹۸۰ با آنها رویاروست، آشکار کرد:

تجزیه و تحلیل تجربه امریکای لاتین ما را به این نتیجه می‌رساند که در حالی که دوره‌ها و مواردی وجود داشتند که ضمن آنها برنامه‌ریزی نقش چشمگیری از بابت جهت‌دهی به فرایند توسعه در این منطقه ایفا کرد، لکن از باز کردن جایی برای خود در فرایند تصمیمگیری و شکل‌بندی سیاستهای اقتصادی باز ماند. این امر در نتیجه به رکود اندیشه برنامه‌ریزی، تردید و بدبینی در خصوص تأثیر احتمالی نقش برنامه‌ریزان و از هم گسیختگی نهادی فرایندهای منتهی شد.

طی سالهای نخستین دهه ۱۹۸۰، نظرات مشابهی از سوی دو ماتوس^۱ (۱۹۸۱)، گیوردانی^۲ و همکاران وی (۱۹۸۱) و هودارا^۳ (۱۹۸۳)، ابراز گردیده است:

بالاخره آگاروالا^۴ (۱۹۸۳، ۱۹۸۵) در بررسی خود از تجربه برنامه‌ریزی کشورهای در حال توسعه سه رهیافت را مشخص می‌کند: رهیافت فراگیر^۵، به ترتیبی که در اقتصادهای دارای برنامه‌ریزی متمرکز اروپای شرقی و برخی کشورهای در حال توسعه مورد عمل است؛ رهیافت ارشادی^۶، به شیوه‌ای که چندین کشور آسیای جنوبی و کشورهای فرانسه زبان آفریقا اتخاذ کرده‌اند؛ و رهیافت آیینی^۷، به صورتی که مورد عمل شماری از کشورهای امریکای لاتین و آفریقا است. وی نتیجه‌گیری می‌کند که تجربه به دست آمده در طول سه دهه گذشته نمایانگر اهمیت فزاینده‌تر رفتن از رهیافت آیینی به امر برنامه‌ریزی و "نیاز به تغییر مسیر تلاشها از برنامه‌ریزی فراگیر تولید به برنامه‌ریزی سیاستهای استراتژیک است." این کار مستلزم رسیدن به تعادلی میان تکنیکهای تحلیلی و داورینهای کیفی، برپایی و مدیریت نظامهای قیمتگذاری و تشویقی و هماهنگ ساختن نیاز به مشورت و نظرسنجی عمومی با انعطاف‌پذیری و قابلیت پاسخگویی سریع است و به سخن کوتاه اتخاذ و کاربرد رهیافت "سیستمهای یادگیری"^۸ را ضرورت می‌بخشد.

1) DeMattos

2) Giordani

3) Hodara

4) Aggarwala

5) comprehensive approach

6) indicative approach

7) ritual approach

8) learning systems approach

بدین ترتیب به رغم نارساییها و مشکلات سه دهه گذشته، اندیشه برنامه‌ریزی توسعه، چنانکه از بازبینی برنامه‌های توسعه ملی بیش از هفتاد کشور جهان سوم به روشنی معلوم می‌گردد، در سالهای دهه ۱۹۸۰ هنوز عموماً "مورد قبول است (ماهنامه South، ۱۹۸۶). اعتقاد به امکان مداخله بخردانه به منظور پیشبرد فرایند توسعه ملی هنوز به قوت خود باقی است، گرچه ضرورت اعمال دگرگونیهای بسیار در رهیافت متعارف به امر برنامه‌ریزی نیز معلوم گردیده است.

۳. بن بست‌ی در برنامه‌ریزی توسعه

تکامل نظریه و عمل برنامه‌ریزی توسعه ملی با بروز نگرانیهای بسیاری که می‌توان به "دشواریهای اساسی" تعبیرشان کرد، همراه بوده است. مسائلی مانند "برنامه‌ریزی فراگیر در برابر برنامه‌ریزی بخشی"، "برنامه‌ریزی به عنوان یک فرایند سیاسی در مقابل برنامه‌ریزی به عنوان یک تمرین فنی" و "برنامه‌ریزی متمرکز در برابر نظم (مبتنی بر) بازار" توجه دست‌اندرکاران و نظریه‌پردازان برنامه‌ریزی را در دوره‌های مختلف به خود معطوف داشته‌اند. گرچه روشن است که این دشواریها در واقع گزینه‌های متقابلاً "نفی‌کننده‌ای را ارائه نمی‌دهند، لکن از بابت تمرکز و سازمان‌دهی بحثها و روشن ساختن انتخابهایی که رویاروی برنامه‌ریزی توسعه ملی قرار دارند، ابزارهای مفهومی مفیدی بوده‌اند.

از این دیدگاه، از میان دلفشغولیهای مداوم بسیاری که در دستور مباحثات برنامه‌ریزی توسعه برجای مانده‌اند، در این مقاله بر دو مورد نگرانی توجه شده است که هم به دلیل استناد مکرر برنامه‌ریزان و سیاستمداران به آنان و هم از بابت آثار عمیقشان بر فرایند برنامه‌ریزی، درخور دقت ویژه‌اند. از یک طرف اشتغال با مسئله اجرای برنامه‌های توسعه، اعمال نفوذ در تصمیم‌گیریهای فعلی و ایفای نقشی مؤثر در "صحنه واقعی" مبارزه قدرت و انتخابهای سیاسی مطرح است و از سوی دیگر مسئله برخورد با مشکلات جاری، ارائه دیدگاهها و آرمانهای بلندمدت، نیل به نتایج مطلوبی که دور و دست‌نیافتنی به نظر می‌رسند، تعیین جهت کلی فرایند توسعه و جستجوی راهها و اندیشه‌های تازه برای پشت سر نهادن موانع و محدودیتهای خاص کشورهای جهان سوم، ذهن را به خود مشغول می‌دارد.

(۱) dilemma - در این متن به تناوب "بن بست" و "دشواری" ترجمه شده است - م.

با کنار هم قراردادن این دورشته نگرانی می توان " دشواری اساسی " دیگری را که در عمل برنامه ریزی بروز کرده است ، مشخص نمود . با تفسیر اظهارات مسئولان امر در کشورهای جهان سوم ، دشواری مزبور را می توان با این مضمون ساده بیان کرد : برنامه ریزی هرچه " مربوط به موضوع " تر و " عملی " تر می شود ، به همان نسبت از مسائل بلندمدت اصلی و مقوله هایی که از بابت توسعه آتی یک کشور بسیار مهمند ، بیشتر فاصله می گیرد .

برای اجتناب از " سندروم ^۱ برج عاج نشینی " یعنی جدایی دستگاههای برنامه ریزی از مراکز قدرت که با تصمیمگیریهایی فعلی روز به روز درگیرند ، رؤسای دستگاههای پیش گفته به کرات در صدد برآمده اند که فعالیتهای خود را به تنگاتنگترین شیوه ممکن با فرایندهای تصمیمگیری در وزارتها و سازمانهای دولتی عملیاتی (اجرایی) مرتبط سازند . این امر ناگزیر به کشمکش قدرت در خصوص مسائلی مانند تخصیص منابع مالی از طریق بودجه ملی ، زمینهای که معمولاً دستگاه برنامه ریزی را به رویارویی با وزارتهای امور اقتصادی و دارایی می کشاند ، مسئولیت تصویب و ارزشیابی طرحهای سرمایه گذاری ، موضوعی که دستگاه برنامه ریزی در ارتباط با آن با اکثر واحدهای دولتی و دستگاههای اقتصادی عمومی درگیری پیدا می کند و بالاخره مسئولیت ارزیابی عملکرد سازمانهای دولتی منطقه ای و بخشی ، عرصه ای که دستگاه مزبور را یک تنه در برابر کل نظام دولتی قرار می دهد ، منتهی می گردد . هنگامی که دستگاه برنامه ریزی ، علاوه بر مسئولیت برنامه ریزی ، نقش " دبیرخانه فنی " برای رئیس جمهور ، یا نخست وزیر ، را نیز برعهده داشته باشد ، زمینه های تعارض بیشتری فراهم می آید زیرا این وظیفه دستگاه مزبور را در وسط گود مجادله های سیاسی کوتاه و میان مدت و داوریهای سیاسی قرار خواهد داد .

یک دستگاه برنامه ریزی مرکزی به ندرت می تواند در عین درگیری با این گونه دلمشغولیهای سیاسی کوتاه مدت و فوری ، به نحوی شایسته به مسائل بلندمدت بپردازد . حتی اگر چنین اتفاقی نیز بیفتد ، به احتمال صحت عمل دستگاه برنامه ریزی ، بی طرفی و صلاحیت فنی آن ، بر اثر کشمکشهای قدرتی که بر سر مسائل عملی کوتاه مدت در جریان است ، مورد تردید قرار خواهد گرفت . نتیجه چنین حالتی آن بوده است که دستگاه برنامه ریزی یا با رها کردن هرگونه تلاشی در جهت ارتباط فعالیتهای با فرایند فعلی

(۱) syndrome = نشانگان

تصمیمگیری به تهیه برنامه‌های میان مدت و بلندمدت، صرفاً " به خاطر خود این قبیل برنامه‌ها، پناه برد، با فعالیتهای خود را برتدارک پشتیبانیهای فنی برای تصمیمهای سیاسی کوتاه مدت متمرکز نموده از هرگونه تلاش جدی در جهت بررسی مسائل میان مدت و بلندمدت توسعه دوری جوید. وقوع چنین حالتی برای اغلب دستگاههای برنامه‌ریزی که بین این دو موضوع در آمدورفت بوده‌اند، به نوعی آشفتگی وظیفه‌ای منتهی خواهد شد. این وضع پیدایش نوعی " شیروفرنی^۱ نهادی"، مرضی که دستگاههای برنامه‌ریزی کشورهای در حال توسعه به ویژه در معرض ابتلای به آن هستند را به دنبال خواهد داشت.

زمانی که اولویت در برنامه‌ریزی توسعه به مسائل کوتاه مدت و دارای فوریت داده شود، وضعیت نهادی برنامه‌ریزی عموماً " از نوع وزارتی عملیاتی با مسئولیت قانونی تنظیم و کنترل بودجه ملی بوده است. (در این گونه موارد) فعالیتهای وزارت برنامه‌ریزی معمولاً از طریق ایجاد یک کمیسیون ملی برنامه‌ریزی تکمیل می‌گردد که وظیفه هماهنگی و میانگیری در ستیز و رقابت بین دستگاههای دولتی برای دستیابی به منابع را عهده‌دار است. رسیدگی به مسائل بلندمدت یا به دستگاههای دولتی حاشیه‌ای - برای مثال شورای ملی تحقیقات - و یا به دانشگاهها، موسسه‌های پژوهشی مستقل و حتی سازمانهای بین‌المللی سپرده می‌شود. از سوی دیگر هنگامی که در برنامه‌ریزی توسعه صحنه سیاسی کوتاه مدت به وزارتهای اجرایی و به ویژه وزارتهای امور اقتصادی و دارایی واگذار می‌گردد، دستگاه برنامه‌ریزی معمولاً " شکل نهادی مستقل - اسما" وابسته به دفتر رئیس جمهور و یا نخست وزیر - را پیدا می‌کند که وظیفه تهیه برنامه‌های توسعه کوتاه مدت، میان مدت و بلندمدت (هر چند که احتمال نادیده گرفته شدن این برنامه‌ها از سوی سایر دستگاههای دولتی وجود داشته باشد)، تدارک پشتیبانیهای فنی برای رئیس جمهور یا نخست وزیر و امکاناً " کندوکاو در باب پاره‌های مسائل میان مدت و بلندمدت چند بخشی مانند رشد جمعیت، تقاضای اشتغال، یکپارچه‌سازی اقتصادی^۲ و توسعه منطقه‌ای را بر عهده دارد.

در پاره‌ای موارد دستگاه برنامه‌ریزی بین دوسوی این بلا تکلیفی در نوسان بوده

(۱) schizophrenia = روان گسیختگی، فروپاشی شخصیت، جنون جوانی

(۲) economic integration

است. زمانی ممکن است هم خود را برمسائلی که برای آینده کشور بسیار مهمند متمرکز نموده، در نقد و بررسی گزینه‌ها و استراتژیهای توسعه نقشی پیشنار ایفا کرده و برنامه‌هایی به لحاظ فنی صحیح تهیه نموده باشد. در حالی که در مواقعی دیگر ممکن است بر امر تخصیص کوتاه‌مدت منابع تأثیر گذاشته، به طراحی سیاستها و اقداماتی متناسب و صعیبتهای فوق‌العاده مبادرت نموده و خود را در کانون مبارزات قدرت قرار داده باشد.

شمار زیادی از نویسندگان، این بن‌بست برنامه‌ریزی توسعه را به شیوه‌های مختلف بیان کرده‌اند. سولاری و همکاران (۱۹۷۶) در بررسیهای خود از تجربه برنامه‌ریزی در امریکای لاتین دو خط فکری عمده‌ای را که در سالهای نخستین دهه ۱۹۷۰ بر صحنه برنامه‌ریزی حکمفرما بوده متمایز نموده‌اند: مفهومی فراگیر، یکپارچه و بلندمدت از برنامه‌ریزی با تأکید بر دگرگونیهای اجتماعی بزرگ و یک رشته دلمشغولیهای کوتاه مدت با تمرکز مساعی بر رشد اقتصادی و بهبود وضع درآمدها. بر همین سیاق براینترنت^۱ و وایت^۲ (۱۹۸۲) اشاره کرده‌اند که "تنشهای بین برنامه‌ریز فن کردار^۳ و تصمیمگیر سیاسی از اختیار قانونی متفاوتی که هر کدام بر عهده دارند و از اطلاعات متفاوتی که هر کدام در دست می‌کنند، سرچشمه می‌گیرد و گاهی نیز زاییده اختلافی است که میان نتایج کوتاه مدت و بلندمدت وجود دارد." آنان به علاوه خاطر نشان می‌کنند که:

تنش میان برنامه‌ریزان و سیاستمداران ریشه و اساس دشواری در خصوص طبیعت فرایند سیاسی و چگونگی اتخاذ بهترین تصمیم برای شهروندان را نمایان می‌کند. . . . چون سیاستمداران در قبال مسائل برخاسته از ضرورتها و فوریتها واکنش نشان می‌دهند، سیاستگذاری عمومی از پرداختن به مصالح عمومی وسیع بیشتر فاصله می‌گیرد. برنامه‌ریزان با این مدعا که برانت‌آنان از هوسهای سیاسی و تخصصی حرفه‌ای‌شان آنها را به تعبیر بهتری از خواسته‌های عمومی قادر می‌سازد، گام در چنین خلأیی می‌گذارند.

طبق گفته مدر (۱۹۸۵) در امریکای لاتین این بن‌بست برنامه‌ریزی توسعه معمولاً

1) Bryant

2) White

3) technician planner

به سود رهیافتهای معطوف به مشکلات دارای فوریت، و از سالهای نخستین دهه ۱۹۸۰ به نفع اتخاذ اقدامات کوتاه مدت برای مقابله با وخیمترین بحران اقتصادی پنجاه ساله اخیر، حل شده است: "کار آرام سازی جنبه های گوناگون بحران پیش رو، همه تلاشهای دولت را به خود اختصاص داده و برای تفکر در خصوص مسائل عمده آینده محالی گذاشته است. شاید هرگز چنین احساس حادّی از اکنون زدگی^۱ در امریکای لاتین سابقه نداشته است. "پناپارا"^۲ (۱۹۸۴) می گوید که برخی دستگاههای برنامه ریزی در امریکای لاتین سعی بر آن داشته اند که مسائل فوری کوتاه مدت و موضوعات مهم بلندمدت را همزمان مورد توجه قرار دهند، لکن کفه ترازو همواره به سوی مسائلی چربیده که در بُعد زمانی نزدیکتری مطرح بوده اند.

و بالاخره راجس (۱۹۸۳)، دقیقاً برکیفیت تأثیر این بن بست بر کار برنامه ریزان اقتصادی تمرکز نموده است: "برنامه ریز باید فرایند برنامه ریزی را از دیدگاهی فراگیر و بلندمدت مد نظر قرار دهد، لکن فایده کار او برحسب ظرفیتی ارزیابی می شود که وی در اثرگذاری برصدها تصمیم متأثر از عوامل محلی و زمانی از خود نشان می دهد."

برای اجتناب از آنچه که به عنوان یکی از دشواریهای اساسی برنامه ریزی توسعه توصیف شده است، یعنی انتخاب میان مسائل دارای فوریت کوتاه مدت و مسائل مهم بلندمدت، اتخاذ دیدگاهی یگانه ساز^۳ از ابعاد مختلف فرایند برنامه ریزی، تدوین رهیافتهای متناسب با این دیدگاه نوین و پیشنهاد ضوابط عملیاتی جهت سازماندهی تلاشهای برنامه ریزی در چارچوب این برداشت تازه ضرورت دارد.

مهمترین تعدیل مفهومی^۴ مورد نیاز در این مورد آن است که بلندمدت به عنوان جزء جدایی ناپذیر فرایند تصمیمگیری فعلی و پیش نگرانه با افقی کوتاه مدت نگریسته شود و همزمان این مطلب مورد پذیرش قرار گیرد که انبوه شدن تصمیمهای فعلی و پیش نگرانه ای که با افقی کوتاه مدت اتخاذ شده باشند، فشارها و فرصتهایی ایجاد می کنند که بروضعیت و شرایط انتخابهای بلندمدت مؤثرند.

1) immediatism

2) Pena-Para

3) an integrative perspective

4) conceptual adjustment

مع هذا پيش از آن که در باب این گونه اندیشه‌های معطوف به ره‌یافتهای تازه به برنامه‌ریزی کاوش بیشتری به عمل آوریم ، بررسی زمینه دگرگون شده تلاشهای ناظر به توسعه در طول سالهای دهه ۱۹۸۰ و الزامات ناشی از آن برای برنامه‌ریزان و دستگامهای برنامه‌ریزی مفید خواهد بود. پیدایش این زمینه جدید ، دگرگونیها و تعدیلهایی را در مفهوم و عمل توسعه ضرورت می‌بخشد و همچنین ممکن است نیاز به بررسی انتخابهای تازه از بابت شکل‌بندی نهادی فعالیتهای برنامه‌ریزی را مطرح سازد .

۴. زمینه در حال دگرگونی برنامه‌ریزی توسعه ملی و آثار مترتب بر آن

بخش اعظم مفاهیم ، ره‌یافتها ، روشها و رویه‌های برنامه‌ریزی توسعه و یا دست کم آنهایی که از نوع قراردادی و متعارف این مقوله‌ها بودند ، در طول سه دهه بعد از جنگ جهانی دوم ، دوره‌ای که با رشد بی‌سابقه اقتصاد جهانی ، آرامش نسبی و رونق اقتصادی ایالات متحده آمریکا به عنوان نیروی برتر و رهبری کننده جهان همراه بود ، تکوین یافته و به کار بسته شدند . در چنین زمینه اقتصادی روبه گسترش ، قدرتهای سیاسی بسیاری از مشکلات و تعارضهای مربوط به توزیع در سطوح ملی و بین‌المللی را به سرعت حل و فصل می‌کردند . زمینه اقتصادی - اجتماعی جهانی از جهتی به آنچه امری^۲ و تریست^۳ (۱۹۶۵) ، فضایی " خوشه‌ای " ^۴ نامیده‌اند نزدیک می‌شد که در چارچوب آن همه انواع پدیده‌های اجتماعی قادر بودند هدفها و مسیرهای توسعه خود را ، بدون تجاوز به حریم دیگران ، دنبال کنند .

با وجود این ، با فرا رسیدن دهه ۱۹۷۰ زمینه بین‌المللی توسعه با آهنگی پر شتاب روبه تغییر گذاشت که دو بار تکان شدید قیمت نفت ، ظهور ژاپن به عنوان یک پدیده اقتصادی قدرتمند ، فشارهای وارده در راستای برپایی نظام جدید اقتصادی بین‌المللی ، پایان جنگ ویتنام ، اوجگیری فرایند استعمارزدایی ، سرخوردگی از کمکهای اعطایی برای توسعه و پدیداری تکنولوژیهای جدیدی مانند میکروالکترونیک و انفورماتیک ، از میان بسیاری رویدادهای دیگر ، از شواهد برجسته آن به شمار می‌روند . با استفاده از مفاهیم مورد نظر امری و تریست (۱۹۶۵) می‌توان گفت که گذری به فضای " اختلالی -

1) context

2) Emery

3) Trist

4) clustered environment

واکنشی "۱" که در چارچوب آن نادیده گرفتن سایر بازیگران صحنه اجتماعی ناممکن است و یا حتی انتقالی به فضای "م تلاطم" ۲ که در آن بازیگران برزمینی بی ثبات و لغزنده بازی می کنند، صورت پذیرفته است. این فضای بین المللی نوظهور ارزیابی مجددی از هدفها و استراتژیهای توسعه را الزام آور ساخته و بر طبیعت فرایند برنامه ریزی اثری عمده بخشیده است.

واکنش طبیعی در برابر موقعیتی جدید و نامطمئن، پناه گرفتن در مفاهیم آشنا و شیوه های پذیرفته شده است. عرصه برنامه ریزی نیز از این قاعده عمومی مستثنی نیست و برخی برنامه ریزان چنین استدلال کرده اند که ناکامیابی برنامه ریزی توسعه در بر آوردن انتظاراتها نه به دلیل خطا بودن مفاهیم و رهیافتها، بلکه به علت عدم کاربرد آنها به نحوی کامل بود، زیرا این مفاهیم و رهیافتها از پشتیبانی کافی و بخت عادلانه موفقیت محروم ماندند. از این رو برای توجیه " بازگشت به مفاهیم بنیادین " در باب برنامه ریزی توسعه صداهایی بلند شده است و آرای قراردادی و متعارف، این بار با برخورداری از پشتیبانی " اراده سیاسی "، " پایگاه اطلاعاتی شایسته "، و " قابلیت های اداری و مدیریتی در حد کفایت "، از نوجایی باز می کنند.

مروری بر روندهای جهانی نشان می دهد که سالهای مانده از قرن حاضر در مقایسه با سه دهه بعد از جنگ بین الملل دوم، دوره " کاملاً متفاوتی خواهد بود. رشد اقتصادی کندتر، و کاهش آهنگ توسعه تجارت جهانی، تنزل مداوم قیمت های مواد اولیه و نامساعدتر شدن رابطه مبادله برای کشورهای در حال توسعه، افزایش بدهکاری خارجی و پیدایش دگرگونی هایی در ساختار بدهی کشورهای در حال توسعه، تجدید ساختار صنایع جهانی در جهت هایی که هنوز به هیچ روی مشخص نیست و بالاخره تداوم به کارگیری تجربی سیاست های اقتصادی که مؤثر بودنشان در فضایی آکنده از بی اطمینانی مورد تردید است، وجوه مشخصه روندهایی است که برای چندین سال آینده می توان انتظار داشت.

روندهای اجتماعی نشانگر آن است که در کشورهای در حال توسعه، رشد جمعیت همراه با مهاجرت های روستایی - شهری و توسعه انفجاری شهرهای جهان سوم ادامه

1) disturbed-reactive

2) turbulent

خواهد یافت و انتظار می رود که جمعیت ۲۱ شهر از این گروه شهرها تا سال ۲۰۰۰ از مرز ۱۰ میلیون فراتر رود. چشم انداز اشتغال برای اکثر تازه واردان به نیروی کار تاریک به نظر می آید و در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، نسبتهای ترکیبی بیکاران و کم کاران از ۵۰ درصد درمی گذرد. به علاوه تقاضاهای اجتماعی دیگری مانند غذا، مسکن، آموزش و پرورش، بهداشت و حفاظت محیط زیست، خدمات درمانی و حمل و نقل نیز مطرحند که با ادامه رشد خود از حدود امکانات پاسخگویی بسیاری از کشورهای در حال توسعه فراتر خواهند رفت.

در بُعد فرهنگی، تنشهای موجود بین فشارهای معطوف به همسان سازی از طریق رسانه های گروهی و اشتیاق به تشبیت هویت فرهنگی همچنان ادامه خواهند یافت و بلکه فزونی خواهند گرفت. در عرصه سیاسی تنشهای فعلی میان شرق و غرب به احتمال بر جای خواهند بود، همکاری با کشورهای در حال توسعه برای کشورهای صنعتی همچنان مطالبی فرعی به شمار خواهد رفت و بی ثباتی سیاسی راه را بر تفکر بلند مدت در کشورهای در حال توسعه خواهد بست.

در قلمرو علم و تکنولوژی، دگرگونیها و پیشرفتهای پر شمار تر و فراگیرتر از آن است که بتوان به تفصیل ذکر کرد. شاید مناسب باشد تنها به این نکته اشاره ای داشته باشیم که فرایند پدیدآوری دانش از طریق اجرای پژوهشهای علمی، خود در معرض تحولی شگرف است و نیز بسیاری از زمینه های علمی پیشرفته "جدید عملاً" دور از دسترس اغلب کشورهای در حال توسعه قرار دارند. پیدایش تکنولوژیهای جدیدی که میکروالکترونیک، کامپیوتر، پنبه ماتیک، روباتیک، ساخت و پرداخت در فضا^۱، مواد ترکیبی^۲، فیبر نوری^۳، تکنولوژی حیاتی و انرژی الکتریکی مبتنی بر تابش نور، از آن میان شماری از بسیاری دیگرند، ترکیب صنعتی جهان را دستخوش تغییر نموده، انگاره برتریهای نسبی کشورها را دگرگون ساخته و کشورهای در حال توسعه را، جز در مواردی معدود، با چالشی^۴ دشوار مواجه کرده است.

این زمینه بین المللی در حال پیدایش که به احتمال تا پایان قرن حاضر بر صحنه

1) space manufacturing

2) composite materials

3) fiber optics

4) challenge

جهانی حاکم خواهد بود، مستلزم تفکر نوآورانه و رهیافت‌های جدیدی در باب برنامه‌ریزی توسعه است. این زمینه تازه همچنین نیاز به تجدید نظری جدی و ارزیابی دگرباره‌ای از نظریه و عمل برنامه‌ریزی توسعه را ضرورت می‌بخشد، زیرا ارزشها و هدفهای اجتماعی اهمیت بیشتری کسب می‌کنند، افقهای زمانی قابل انعطاف و دیدگاهی بلندمدت ضرورت می‌یابند و برپایی ترتیبات نهادی نو، مدّ نظر قرار می‌گیرند. احتمال موفقیت رهیافت قراردادی به امر برنامه‌ریزی با چارچوبه‌های زمانی خشک و بی‌انعطاف، تجزیه‌کار برنامه‌ریزی به بخشها و مناطق و دیدگاه متمرکز و فن سالارانه^۱ آن در تنظیم و اجرای برنامه، در وضعیتی که به نحوی فزاینده دچار آشفتگی و تلاطم است، بسیار ضعیف خواهد بود. در حقیقت، چنانکه منتقدان بسیاری تأکید کرده‌اند، این رهیافت حتی در اوضاع نسبتاً "آرامتر و با ثبات تر دهه ۱۹۶۰ و سالهای نخستین دهه ۱۹۷۰ نیز کارساز نبوده است.

به علاوه با آشکارتر شدن پیچیدگی اوضاع در سالهای دهه ۱۹۸۰ و پذیرفته شدن واقعیت دگرگونیهای سریع، امروزه نادیده گرفتن مسائلی چند که رهیافت قراردادی به امر برنامه‌ریزی را به مبارزه می‌خواند، ممکن نیست. برای مثال گسترش شگرف حجم اطلاعات در باب تقریباً "همه" جنبه‌های زندگی اجتماعی در سایه پیشرفت‌های میکروالکترونیک، ارتباطات راه دور و کامپیوترها به نوعی "یورش اطلاعاتی" منتهی شده است که اتخاذ رهیافت‌های تازه‌ای را برای دریافت پردازش اطلاعات در باب برنامه‌ریزی توسعه، لازم می‌سازد. به علاوه تعارضهای مربوط به توجیهات منطقی در سطوح مختلف را در جهانی که وابستگیهای متقابل آن پیوسته روبه‌فزونی است، بیش از این نمی‌توان به سادگی حل و فصل کرد؛ آنچه در سطح فردی منطقی و موجه می‌نماید ممکن است در سطح یک گروه اجتماعی معین زیانبار باشد و برعکس سیاق آنچه از دیدگاه یک گروه اجتماعی معین منطقی به نظر می‌رسد می‌تواند در راه دستیابی به هدفهای مورد نظر در سطوح جامعه^۲ محلی، ملی و بین‌المللی موانعی ایجاد کند.

برهمنین سوال روابط متقابل گسترده‌تر میان گروههای اجتماعی به تداخل مرصه‌های مختلف کنشهای بشری و کمرنگتر شدن مرزهای تصمیمگیری انجامیده است. برای مثال ظهور بازیگران جدیدی مانند سازمانهای غیردولتی، گروههای مردمی، مراکز

1) technocratic

2) community

پژوهشی غیرانتفاعی و سازمانهای داوطلب، تفکیک سنتی بین زمینه‌های عمل و صلاحیت "عمومی" و "خصوصی" را به مبارزه می‌خواند؛ تنظیم سیاستها و اجرای وظایف دولت را غالباً "این‌گونه تشکلهای جدید و مؤسسات بخش خصوصی برعهده می‌گیرند و از سوی دیگر نهادهای دولتی نیز در اموری که زمانی انحصاراً "به قلمرو ابتکار عمل خصوصی تعلق داشت، دخالت می‌کنند. این امر با تقاضای فزاینده‌ای برای "مشارکت" در کلیه سطوح اجتماعی و با طبیعت پیچیده‌تر طراحی و اجرای سیاستهای دولتی، پیوندی نزدیک دارد.

۵. جستجوی مسیرهای تازه

زمینه جدید توسعه به احتمال آنچه را که یکی از دشواریهای اساسی دستگاههای برنامه‌ریزی توصیف شده است، یعنی تأکید بر چاره‌جویی در قبال مشکلات بحرانزا و کوتاه‌مدت از یک سو و پی‌جویی دیدگاهها و گزینه‌هایی برای آینده را از دیگر سو تشدید می‌کند. بحران اقتصادی سالهای نخستین دهه ۱۹۸۰ و اوضاع اقتصادی نامساعدتری که در طول سالهای بعد انتظار می‌رود، افزایش تقاضاهای اجتماعی از همه‌گونه، بی‌ثباتی سیاسی که به احتمال دامنگیر اغلب کشورهای در حال توسعه خواهد شد، تنشهای فرهنگی که اینک آشکارتر می‌شوند و چالشهایی که از رهگذر پیشرفتهای علمی و تکنولوژیک مطرحند، در گذشتن از محدوده رهیافت متعارف به امر برنامه‌ریزی و جستجوی شیوه‌های جدیدی در زمینه سازماندهی فرایند اتخاذ و تلفیق تصمیمهای فعلی و پیش‌نگرانه را ضرورت می‌بخشد. این کار مستلزم تأکید دگرباره این باور که مداخله هدفدار و بخردانه انسانی در فرایند توسعه جایگاهی دارد و نیز نفی آرای کسانی است که "تابخردی" ذاتی انسانها را مانع هرگونه تحول اجتماعی برنامه‌ریزی و هدایت شده می‌شمارند.

مع‌هذا به منظور اجتناب از نوعی گروش اعتقادی صوری، لازم است که محدودیتهای رهیافت قراردادی به امر برنامه‌ریزی در جریان این تأیید مجدد شناخته شده و ویژگیهای زمینه جدید توسعه به طور کامل پذیرفته شوند. برنامه‌ریزی توسعه نباید به عنوان تمرینی متمرکز و فن‌سالارانه، بلکه به صورت نوعی فرایند یادگیری مبتنی بر همیاری نگریسته شود که متضمن حضور بازیگران گوناگون در سرتاسر بافت جامعه است، نیل به سطوح مترقیتری از بینشهای مشترک در باب هدفها و آرمانها را پیگیری می‌کند و

توافق بر تصمیمهای مشخص پیش‌نگرانه و فعلی بر مبنای هم‌رأییهای موقت را مدّ نظر قرار می‌دهد. به علاوه در این فرایند یادگیری اجتماعی، رفع همه‌ناهماهنگیها و نیل به خردآیینی کامل ممکن نخواهد بود و به تفاهم برخظوظی که چارچوب همساز معقولی را برای عمل مشترک فراهم می‌آورند، بسنده خواهد شد.

این کار مستلزم جستجوی راههای تازه‌ای در باب برنامه‌ریزی توسعه است. برخی از این راهها ممکن است متضمن تعدیل و تطبیق اندیشه‌های موجود با زمینه جدید باشد. در حالی که راههای دیگر نیاز به تلاشهای آفرینشگرانه‌ای خواهند داشت که نتایجشان را نمی‌توان پیش‌بینی کرد. به عنوان نخستین گام می‌توان نیاز به گسترش عرصه تصمیمهای معطوف به برنامه‌ریزی، ارائه تعریف جدیدی از مفهوم افق زمانی و نشر و تعمیم قابلیت‌های برنامه‌ریزی در سرتاسر متن جامعه را مورد شناسایی قرار داد.

گسترش محدوده تصمیمگیری پیش‌نگرانه در چارچوب فرایند برنامه‌ریزی، نخستین لازمه رهیافت جدید محسوب می‌گردد. فراتر رفتن از دلمشغولی سنتی برنامه‌ریزی با مسائل صرفاً اقتصادی و پرداختن به بیشترین جنبه‌های ممکن فرایند توسعه ضروری است. این امر مستلزم آن است که با نظر داشت به ارائه تصویری یکپارچه و همساز از چشم‌اندازها، گزینه‌ها، راهبردها و اقدامات مربوط به توسعه، دیدگاهی ترکیبی اتخاذ گردد. قصد آن است که به منظور مشخص نمودن سلسله وقایع مطلوب و اتخاذ تصمیمهای فعلی و پیش‌نگرانه بر مبنای آنها، به درهم ریختگی ظاهری در محیطی که مدام به آشفتنی بیشتر می‌گراید، نظم و قاعده‌ای داده شود.

جدول شماره ۱ که بر مبنای کار ساگاستی^۲ (۱۹۷۳) تنظیم یافته است، پنج مقوله از تصمیمهای پیش‌نگرانه را که متضمن گسترش قابل ملاحظه‌ای در رهیافت سنتی به برنامه‌ریزی توسعه ملی است، ارائه می‌دهد. پنج مقوله مزبور عبارتند از: اول، تصمیمهایی که آرمانهای بلندمدت و آینده مطلوب برای کشور را تبیین می‌کنند؛ دوم، تصمیمهای مربوط به کنش متقابل با فضای بین‌المللی پیوسته روبه آشفتنی بیشتر؛ سوم، تصمیمهای راجع به ساختار و بافت اقتصادی کشور؛ چهارم، تصمیمهای مربوط به فعالیتهای مورد نظر و اولویت هر کدام از آنها و پنجم، تصمیمهای مربوط به تخصیص همه‌انواع منابع.

1) synthetic perspective

2) Sagasti

جدول 1. ویژگی‌های مقوله‌های مختلف تصمیم‌های مربوط به برنامه‌ریزی

مقوله	مفاهیم	نوع	زمانی	زمینه	اساس	ویژگی‌ها
مقوله	مفاهیم	نوع	زمانی <td>زمینه <td>اساس <td>ویژگی‌ها</td> </td></td>	زمینه <td>اساس <td>ویژگی‌ها</td> </td>	اساس <td>ویژگی‌ها</td>	ویژگی‌ها
موجود بودن منابع؛ امکانات جهت دستیابی به تصمیم منابع	قابلیت‌های موجود در بافت و... پوشش برنامه‌ها	محدود به ابزار امکانات نهادی برای توسعه، اکولوژی سازمانی	اوضاع زمین‌گفتاری؛ محدود به منابع ناشی از محیط اجتماعی-فیزی؛ وابستگی‌های متقابل با سایر سیستم‌ها	جایگیری در محدوده بین‌المللی؛ همگرایی ساختاری و پیرامون‌های مختلف؛ نيل به همسازی در برنامه‌ها ساختاری	تفاوتی مختلف آینه؛ انگاره-های مطلوب، تعیین ارزش‌ها و خواسته‌ها	تأکید بر عوامل موجود؛ توزیع ایجاد شرایط
اعمال نفوذ بر تصمیم‌های با کنترل آن	تیم‌ها زمینه‌های تکرار و قابلیت‌ها؛ ارزش‌های عملکرد گذشته	تیم‌ها ادغام‌های سیستمی بر استحقاقی و نظام بر ادغامی؛ بر مبنای ساختارهای سازمانی مناسب (مجموعه و بخش‌ها)	جایگیری در محدوده بین‌المللی؛ همگرایی ساختاری و پیرامون‌های مختلف؛ نيل به همسازی در برنامه‌ها ساختاری	جایگیری در محدوده بین‌المللی؛ همگرایی ساختاری و پیرامون‌های مختلف؛ نيل به همسازی در برنامه‌ها ساختاری	تفاوتی مختلف آینه؛ انگاره-های مطلوب، تعیین ارزش‌ها و خواسته‌ها	تأکید بر عوامل موجود؛ توزیع ایجاد شرایط
تخصصی و توزیع؛ تجزیه	تشخیص؛ تعیین هدف؛ ایجاد تعادل؛ یادگیری	انتظام ساختار روابط (تیم‌ها بافت تکمیلی)؛ قانونی و مقرراتی	جایگیری در محدوده بین‌المللی؛ همگرایی ساختاری و پیرامون‌های مختلف؛ نيل به همسازی در برنامه‌ها ساختاری	جایگیری در محدوده بین‌المللی؛ همگرایی ساختاری و پیرامون‌های مختلف؛ نيل به همسازی در برنامه‌ها ساختاری	تفاوتی مختلف آینه؛ انگاره-های مطلوب، تعیین ارزش‌ها و خواسته‌ها	تأکید بر عوامل موجود؛ توزیع ایجاد شرایط
کسب و توزیع منابع؛ تعیین اولویت‌های تخصصی منابع؛ تعیین مقاصد و اهداف خاص	تیم‌ها هدف‌ها؛ تعیین جهت کلی؛ برقراری روابط عملیاتی	تیم‌ها ادغام‌های سیستمی بر استحقاقی و نظام بر ادغامی؛ بر مبنای ساختارهای سازمانی مناسب (مجموعه و بخش‌ها)	جایگیری در محدوده بین‌المللی؛ همگرایی ساختاری و پیرامون‌های مختلف؛ نيل به همسازی در برنامه‌ها ساختاری	جایگیری در محدوده بین‌المللی؛ همگرایی ساختاری و پیرامون‌های مختلف؛ نيل به همسازی در برنامه‌ها ساختاری	تفاوتی مختلف آینه؛ انگاره-های مطلوب، تعیین ارزش‌ها و خواسته‌ها	تأکید بر عوامل موجود؛ توزیع ایجاد شرایط
کوتاه مدت	زمان / کوتاه مدت	زمانی	زمینه	اساس	ویژگی‌ها	ویژگی‌ها

Adapted from Sagastit (1973 b).

مأخذ:

این مقوله‌های پنجگانه^۱ تصمیم‌های پیش‌نگرانه، قلمرو تصمیم‌های اسلوبی^۲، زمینه‌های^۳، نهادی^۴، فعالیتی و برنامه‌ریزی منابع را شامل می‌گردند. کنش متقابل میان این پنج مقوله تصمیم‌ها را می‌توان به اجمال چنین بیان داشت که منابع با توجه به زمینه و به قصد دستیابی به آینده^۵ مطلوب از طریق نهادها به فعالیتها تخصیص می‌یابند.

رهیافت قراردادی به امر برنامه‌ریزی توسعه، انحصاراً^۱ بر تصمیم‌های پیش‌نگرانه^۲ معطوف به فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی برخوردار از اولویت و نیز بر تخصیص همه^۳ انواع منابع تمرکز می‌کند، یعنی تنها دو مقوله^۴ برنامه‌ریزی منابع و فعالیتها را مد نظر قرار می‌دهد. از این رو لازم است که از بابت برنامه‌ریزی اسلوبی^۵، زمینه‌های و نهادی نیز متدولوژیها و طرز عمل‌هایی تنظیم شوند، در معرض سنجشها و آزمونهای لازم قرار گیرند و تعمیم یابند.

احتمال اجتناب از این بست انتخاب میان عوری و مهم و نیز امکان مؤثر واقع شدن بر امر دگرگون سازی زمینه^۱ بین‌المللی (توسعه^۲)، برای آن‌گونه رهیافتی به امر برنامه‌ریزی توسعه بیشتر است که علاوه بر دلمشغولیهای قراردادی با فعالیتها و منابع، تبیین اندیشه‌ها و آرمانهای بلند مدت گروه‌های مختلف اجتماعی کشور، پرداختن به کنشهای متقابل با فضای بین‌المللی روبه‌آشفته‌گی فزونیتر و انتظام نهادها را نیز مورد توجه قرار می‌دهد. مفهوم "برنامه‌ریزی میانگشی"^۳ که آکوف (۱۹۸۱، ۱۹۸۲) ارائه کرده است و نیز کارهایی که تاکتون GRADE^۴ و دیگران انجام داده‌اند، سرآغاز ارائه روشها و طرز عمل‌های مشخصی در زمینه^۵ برنامه‌ریزی اسلوبی، زمینه‌های و نهادی به شمار می‌رود.

شناخت و قبول طبیعت گذرای برنامه‌ها به عنوان مجموعه‌ای از تصمیم‌های پیش‌نگرانه^۱ ناپایدار و نیاز به انطباق مستمر آنها با وضعیتهای در حال دگرگونی^۲، دومین لازمه^۳ رهیافت جدید به امر برنامه‌ریزی است. در این مورد، چیزی کمتر از تبیین دگرباره مفهوم "افق برنامه‌ریزی"^۴، درهم ریختن چارچوب قراردادی و بی‌انعطاف

1) stylistic

2) contextual

3) institutional

4) interactive planning

5) Grupo de Analisis Para el Desarrollo

زمانبندیهای کوتاه مدت، میان مدت و بلند مدت، مطرح نیست. برای مثال کوتاه مدت می تواند به عنوان مدت زمانی که در طول آن رکود فرایندهای تاریخی در نظامی معین، تکامل آتی آن را محدود می کند، مورد تبیین مجدد قرار گیرد. بلند مدت به افق زمانی که طی آن نیروهای تاریخی و رکود یک نظام طیف حالت های آتی ممکن را در حدی قابل ملاحظه محدود نمی سازند، اطلاق می گردد. در حالی که در میان مدت رکود فرایند تاریخی، بروضعیت تکاملی نظام، البته در حدی معین، اثر می گذارد.

کاربرد این مفاهیم در ارتباط با برنامه ریزی توسعه نشان خواهد داد که در مسائلی مانند رشد جمعیت، کوتاه مدت ممکن است یک دهه را شامل گردد، در حالی که در باب مسائلی از گونه "قیمتهای مواد اولیه، بلند مدت ممکن است از چند ماه تجاوز نکند. به علاوه هر دسته ای از مسائل توسعه در افق زمانی خاص خود منظور خواهد شد و به جای گنجاندن آنها در قالب های زمانی سخت و سخت که مشخصه "رهیافت متعارف است، این شیوه مورد نظر خواهد بود که هر کدام از مسائل با مشکلات توسعه در چارچوب موقعیت زمانی خود و با هماهنگی و تنظیم متقابل نواحتهای متقابل آنها در مسیر تکامل هر یک مورد بررسی قرار گیرند. انعطاف پذیری افق های زمانی در کار برنامه ریزی به روشنی نشان خواهد داد که بر بسیاری از مشکلات کوتاه مدت و فوری، آثار بلند مدت مهمی مترتب است و لازمه دستیابی به راه حل این گونه مشکلات آن است که تصمیم های پیش نگرانه بلند مدتی اتخاذ گردند.

بی ریزی پایگاه پشتیبانی اجتماعی وسیع و نیرومند برای فزاینده شدن از منش عمدتاً "فن سالارانه" رهیافت قراردادی، سومین لازمه رهیافت جدید به برنامه ریزی توسعه است. در این باب نشر و تعمیم قابلیت های برنامه ریزی در سطح کل جامعه، فراهم آوردن امکان دسترسی به اطلاعات، متدولوژیها و آموزشهای لازم برای همه افراد و گروه های اجتماعی علاقمند به کندوکاو در باب گزینه ها و استراتژیهای مختلف توسعه، ضرورت دارد. بدین ترتیب برنامه ریزی توسعه، صورت یک تمرین یادگیری اجتماعی را پیدا خواهد کرد که مقایسه دیدگاهها و توجیهات منطقی بازیگران مختلف و شناسایی زمینه های توافق جزئی و موافقت را امکان پذیر می کند.

ترکیب این سه وجه مشخصه رهیافت جدید به برنامه ریزی توسعه، فرایند برنامه ریزی بسیار غنی تری را در پی خواهد داشت. گسترش محدوده تصمیم های پیش-

نگرانه، انعطاف پذیر کردن افقهای زمانی و نشر و تعمیم قابلیت‌های برنامه‌ریزی در سطح کل جامعه سبب خواهد شد که تواناییهای اجتماعی برای مقابله با جهانی آشفته‌تر و فضایی نامطمئنتر، پشت سر گذاشتن محدودیت‌های ناشی از رهیافت قراردادی به برنامه‌ریزی و اجتناب از دشواری دستگاه‌های برنامه‌ریزی از بابت قرار گرفتن بر سر دو راهی انتخاب میان "مهم" و "فوری"، به میزان چشمگیری بهبود یابد.

۶. برخی آثار و نتایج نهادی

طی بخشهایی که از نظر گذشت به پاره‌ای از مشکلاتی که برنامه‌ریزی توسعه در طول سالهای دهه ۱۹۸۰ با آنها رویاروست و به احتمال طی دهه آینده نیز از آنها فارغ نخواهد بود، اشاره شد و توصیه‌های کلی چندی نیز که می‌توانند از بابت رفع محدودیت‌های رهیافت متعارف به امر برنامه‌ریزی کارساز باشند، ارائه گردید. کندوکاو در آثار و نتایج نهادی این‌گونه اندیشه‌ها و بحثی پیرامون ساختار سازمانی جدید که لازمه فرایند برنامه‌ریزی است، نیز جالب تواند بود.

استنتاج آثار و نتایجی چند به منظور راهنمایی شدن به سوی طرح ساختارهای سازمانی فرایند برنامه‌ریزی توسعه ملی، شاید بهترین شیوه برای پرداختن به این مقوله باشد. این‌گونه آثار و نتایج، گرچه نیازمند تفسیر دگرباره‌ای در چارچوب اوضاع خاص هر کدام از کشورهای در حال توسعه هستند، مع‌هذا برای کسانی که علاقمند به تفحص بیشتر در خصوص نتایج اتخاذ رهیافت‌های جدید به برنامه‌ریزی توسعه ملی باشند، رهنمودهایی به دست خواهند داد.

سه نتیجه نخست را می‌توان از جهات تازه‌ای که در بخش پیشین در باب فرایند برنامه‌ریزی مشخص شد، استنتاج کرد. در مرحله نخست، طرح نهادی برنامه‌ریزی توسعه ملی می‌باید به منظور شمول بر قلمرو وسیعتری از تصمیم‌های پیش‌نگرانه‌ای که در چارچوب رهیافت جدید مطرح خواهند بود، از انعطاف‌پذیری و جامعیت کافی برخوردار باشد. پرداختن به تصمیم‌های پیش‌نگرانه در باب مسائلی از انگاره مطلوب آتی کشور گرفته تا الگوی کنش‌های متقابل با زمینه بین‌المللی و تخصیص همه انواع منابع، مستلزم قالب تشکیلاتی نسبتاً غیرمتعارفی است.

1) implications

در مرحله دوم، طرح نهادی می‌باید بتواند، هر مشکل و مسئله مربوط به توسعه را در بُعد زمانی خاص خود مورد توجه قرار دهد و بین افقهای زمانی مختلف هماهنگی ایجاد کند. این بدان معنی است که تشکیلات و فعالیتهای برنامه ریزی بر مبنای چارچوبهای زمانی بی‌انعطاف کوتاه مدت، میان مدت و بلندمدت رها شده شکلیندی وظایف برحول خوشه‌های مشکلات و مسائل توسعه، با حفظ پیچیدگیهای زمانی ذاتی آنها، صورت گیرد.

در درجه سوم، طرح نهادی برنامه ریزی توسعه می‌باید باز بوده و بتواند همگاریهای وسیعترین طیف از گروههای اجتماعی و افراد درگیر در فرایند توسعه را در خود جای دهد. این ویژگی به معنای رها کردن منش انحصارگرانه و فن سالارانه دستگامهای برنامه ریزی توسعه، طراحی رویتهایی برای تأمین مشارکت فعال همه گروههای ذی‌نفع و قادر ساختن بیشترین تعداد ممکن سازمانهای دولتی و غیردولتی، جنبشهای مردمی و انجمنهای حرفه‌ای و سایرین به درگیری فعالانه در فرآیند برنامه ریزی توسعه است. مشارکت مردمی وسیعتر و شمر و تعمیم قابلیت‌های برنامه ریزی به احتمال تعارضهای واقعی منافع را نمایان خواهد کرد و از این رو طرح نهادی می‌باید از مکانیسمها و روشهای مدیریت تعارضها بهره‌مند باشد. چنانکه دل‌وال^۱ (۱۹۸۶) بیان کرده است، برنامه ریزی باید صورتی از "فرایند سازماندهی اجتماعی" را به خود گیرد.

نتایج دیگری نیز بر طرح سازمانی مترتب است که می‌توان از زمینه دگرگون شده برنامه ریزی توسعه استنتاج کرد. برای مثال تشکیلات برنامه ریزی باید قادر به فرایندی انبوهی از اطلاعات در باره وضعیت خارجی (بین‌المللی) و موقعیت داخلی کشور باشد که مستلزم توسعه و تقویت قابلیت‌های تلفیق و یکپارچه سازی در میان عناصر برنامه ریزی است. به علاوه طرح نهادی باید گشش پذیر و قادر به انطباق با دگرگونیهای سریع و بی‌ثباتیها باشد که مستلزم آن چنان ساختار سازمانی است که بتواند تحولات داخلی و خارجی موثر بر فرایند توسعه را بی‌وقفه ردگیری کند. و بالاخره طرح نهادی باید به منظور تجدید ساختار و تجدید آرایش خود به موازات نیازها، از ظرفیت پاسخگویی سریع که توانایی انحلال واحدهای تشکیلاتی، ایجاد واحدهای جدید، قطع یا برقراری ارتباط بین اجزای مختلف ساختار نهادی برنامه ریزی توسعه، لازمه آن است، بهره‌مند باشد.

1) conflict management mechanisms

2) Dei Valle

در این مرحله لازم است در باب این که اختیار تنفیذ این گونه اصول معطوف به طرح نهادی در وضعیتی معین را باید به چه کسی واگذار کرد، بررسی مختصری صورت گیرد. طبیعت آشفته محیط اجتماعی معاصر و ضرورت نشر و تعمیم قابلیت‌های برنامه‌ریزی، فرض ترتیباتی را که مبتنی بر وجود یک "طراح مرکزی" برای ارائه چارچوب نهادی و نظارت بر عملکرد آن باشد، منتفی می‌کند. در حالی که انگیزه نخستین برای انتظام شبکه تشکیلاتی دستگاه‌های برنامه‌ریزی غالباً از واحد یا گروهی دولتی صادر خواهد شد، لازم است که ابتکارها، نظرگاهها و مسائل طیف وسیعتری از بازیگران اجتماعی به روشنی مورد توجه قرار گیرد و در قالب طرح نهادی و فرایند اجرایی منظور گردد.

در نتیجه میان گروه برنامه‌ریزی مطرح کننده، تقاضای اولیه طرح نهادی از یک طرف و عوامل اجتماعی مختلف در کلیه سطوح جامعه که در فرایند برنامه‌ریزی منافع دارند، از دیگر سو، گنش دیالکتیک متقابلی به وجود خواهد آمد. چنانچه تنشها و تعارضهایی که معمولاً با چنین کنشهای متقابل شدیدی همراه است، به رویاروییهای ویرانگرانه و مبارزه قدرت نینجامد، به تدریج چارچوبه نهادی فراگیری پدیدار خواهد شد و اساسی برای فرایند برنامه‌ریزی مبتنی بر مشارکت فراهم خواهد آمد. بدین ترتیب "عامل ترکیب کننده‌ای" که بتواند ابتکارهای فردی را با مشی‌های عملیاتی همساز (و نه لزوماً دارای سازگاری کامل) که از طریق یک رشته هم‌رأییهای موقت پشتیبانی می‌شوند، پیوند دهد، کار "طراح مرکزی" را تکمیل کرده و یا حتی جایگزین آن خواهد شد.

در رهیافت قراردادی، برنقشی تأکید شده است که دستگاه مرکزی برنامه‌ریزی در چارچوب حوزه عمل سازمانهای دولتی، ایفا می‌کند، لکن برای تأمین درگیری فعالانه بخش تولیدی (احتمالاً به استثنای مؤسسه‌های اقتصادی عمومی)، مراکز علمی، انجمنهای حرفه‌ای، سازمانهای مردمی محلی و عناصر مشابه دیگری که باید در فرایند برنامه‌ریزی توسعه مشارکت داشته باشند، تلاش نشده است.

تصور دیگری که از طرح نهادی جدید برای برنامه‌ریزی توسعه ظاهر می‌شود، با نظام قراردادی بیکسره متفاوت است. ساختار تشکیلاتی انعطاف‌پذیر، باز، گسترده دامن، مسئله‌نگر و شکل‌بندی شده به عنوان شبکه‌ای تکامل‌یابنده با انگاره یک "دستگاه برنامه‌ریزی توسعه ملی" که یا به صورت یک وزارت عملیاتی متمرکز و یا مؤسسه‌های مستقل سازمان یافته باشد، تفاوتی فاحش دارد. تجربه آمریکای لاتین، افریقا و آسیا و به‌طور

کلی کشورهای در حال توسعه حاکی از آن است که انطباق ساختارهای سازمانی موجود با نیازهای نهادی جدید، دگرگونیهای عمده‌ای را می‌طلبد.

۷. به سوی شبکه نهادی تکامل‌یافته‌ای برای برنامه‌ریزی توسعه ملی

طرح نهادی لازم برای رهیافتی نو به برنامه‌ریزی توسعه، صورت "شبکه" تکامل‌یافته‌ای را دارد که الزاماً قابل انعطاف، باز و قادر به تجدید ساختار خود در طول زمان خواهد بود. واحدهای برنامه‌ریزی تشکیل‌دهنده شبکه از تشکیلاتی سلسله‌مراتبی پیروی نخواهند کرد، بلکه هرکدام به انواع شیوه‌هایی که خود در طول زمان تحول خواهند یافت، با ساختار قدرت سیاسی مرتبط خواهند بود. برخی از عناصر تشکیل‌دهنده چنین شبکه‌ای را می‌توان به صورت کلی مشخص کرد، گرچه روشن است که برحسب اوضاع خاص کشورها، اجزای دیگری را نیز می‌توان در طرح [نهادی] منظور نمود.

نخست واحد اطلاعاتی اجتماعی^۱ یا واحد اطلاعاتی فنی - اقتصادی^۲ است که از گروه کوچکی افراد حرفه‌ای بهره‌مند از صلاحیتهای بالا و آموزشهای میان‌رشته‌ای^۳ و برخوردار از تجربه وسیعی در باب مشکلات توسعه، تشکیل می‌یابد. این واحد اطلاعاتی آینده‌نگر که در بالاترین سطوح دولتی انجام وظیفه می‌کند، مسائل کلیدی را که در برنامه‌ریزی توسعه ملی باید مدنظر باشند، مشخص می‌نماید. اطلاعات مربوط به این‌گونه مسائل را کسب، گزینش و فرابری می‌کند و در زمینه اولویتهای کاری سایر واحدها نیز هماهنگ با مجموعه شبکه برنامه‌ریزی پیشنهادهایی ارائه می‌دهد. واحد اطلاعاتی اجتماعی یا فنی - اقتصادی عمدتاً به تصمیمهای پیش‌نگرانه در خصوص مسائلی که برای کشور در حال توسعه حایز اهمیت همیشگی است و نیز به جریان دگرگونیهای زمینه بین‌المللی می‌پردازد. این واحد همچنین با طراحی و ارائه گزینه‌ها و استراتژیهای کشور سروکار دارد، برکار سایر واحدهای برنامه‌ریزی مستقیماً نظارت نمی‌کند و خود را با مسائل عملیاتی از قبیل تخصیص منابع درگیر نمی‌سازد. اظهارنظر و تدارک اطلاعات به‌هنگام و دقیق ابزار کار اصلی این واحد برای اثرگذاری بر تصمیمهای فعلی و پیش‌نگرانه را تشکیل می‌دهد.

1) social intelligence unit

2) technoeconomic intelligence unit

3) interdisciplinary

در مرحله^۱ دوم واحدهای تخصصی برنامه‌ریزی^۱ قرار دارند که در سرتاسر تشکیلات دولتی تعبیه شده‌اند و با تصمیمهای پیش‌نگرانه در محدوده^۲ وظایف خاص دستگاه دولتی متبوع خود سروکار دارند. این واحدها به‌طور عمده به مسائلی می‌پردازند که نتایج کوتاه‌مدت و بلندمدت بر آنها مترتب است و بر فعالیتهای نهادی و برنامه‌ریزی منابع متمرکز می‌کنند. واحدهای تخصصی برنامه‌ریزی به شیوه^۳ مورد نظر آکوف (۱۹۸۲) یعنی بر مبنای "نظامهای تصمیمگیری پاسخگو"^۲ که در چارچوب آن کار برنامه‌ریزی به‌طور کامل با ساختار و عملکرد خود نظام یکپارچه شده است، عمل می‌کنند. بروملی^۳ (۱۹۸۳) چگونگی عملکرد این واحدهای تخصصی را در درون شبکه^۴ ساختاری میان‌گشی و غیر متمرکز برنامه‌ریزی شرح داده و کورنای (۱۹۷۵) نیاز به این‌گونه واحدهای تخصصی را در متن آنچه او "برنامه‌ریزی به عنوان یک فرایند شناخت و مصالحه"^۴ خوانده است، زودتر از دیگران مطرح کرده است. واحدهای برنامه‌ریزی در وزارت‌های امور اقتصادی، برنامه‌ریزی و دارایی که معمولاً "وظیفه^۵ اتخاذ تصمیمهای کلیدی در خصوص اولویتهای تخصیص منابع و بودجه^۵ ملی را بر عهده دارند، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار خواهند بود. در حالی که این واحدها حوزه^۵ اختیار و صلاحیتی میان‌بخشی^۵ دارند، محدوده^۵ کار واحدهای برنامه‌ریزی در سایر وزارت‌ها و سازمانهای دولتی، بنگاههای اقتصادی عمومی و دولتهای منطقه‌ای و محلی، خاص و منحصر به وظیفه‌ای معین است.

سوم گروههای ویژه^۶ کار و کمیسیونهای معطوف به مسائل خاص موقت^۶ قرار دارند که فعالیتهای خود را بر مشکلات خاصی که معمولاً "آثار و نتایجی میان‌مدت و بلندمدت دارند، متمرکز خواهند کرد. این گروههای ویژه^۶ کار و کمیسیونها در صدد آن خواهند بود که بیشترین تعداد ممکن از نهادهای گوناگون را از همه^۶ طرفهای ذی‌نفع تأمین کنند، گزینه‌ها و استراتژیهای ممکن را مشخص نمایند، زمینه‌های هم‌رایی با تعارض را عمده‌کنند و با سازمانهای دولتی، اجزای دیگر شبکه^۶ برنامه‌ریزی، رسانه‌های گروهی و عامه^۶ مردم

- 1) specialized planning units
- 2) responsive decision systems
- 3) Bromely
- 4) planning as a process of cognition and compromise
- 5) intersectoral
- 6) temporary issue-oriented task forces and commissions

ارتباط متقابل برقرار کنند. این واحدها برای مدت زمانی محدود برپا خواهند بود و حوزه وظایف و صلاحیت مشخصی خواهند داشت و عهده دار هیچ گونه وظیفه عملیاتی نخواهند بود. با این حال روشن است که در پاره‌ای موارد بین حوزه صلاحیت این گروه‌های ویژه و کمیسیونها از یک طرف و حوزه عمل سایر واحدهای برنامه‌ریزی از سوی دیگر، تعارضهایی پدیدار خواهد شد که می‌باید خود منبعی برای تنشهای خلاق به حساب آید تا مشکلی که اجتناب از آن به هر قیمتی ضروری است، برای سازماندهی کار این قبیل واحدهای موقت رهیافتها و روشهای بسیاری وجود دارد. تکنیک "کنفرانس تجسسی"^۱ و روشهای وابسته به آن ابزار سودمندی را برای شکلبندی کار گروههای ویژه کار و کمیسیونهای معطوف به مسائل خاص موقت، ارائه می‌دهند.

در برخی کشورها تشکیل کمیسیونهای ریاست جمهوری یا سلطنتی و یا کمیته‌های پارلمانی برای انجام رسیدگیها و تهیه گزارش و نیز هیئتهای کارشناسی ویژه به منظور تحقیق پیرامون موضوعات خاص، سنت دیرینه‌ای است. برای مثال کمیسیون سلطنتی چشم اندازهای اتحادیه اقتصادی و توسعه برای کانادا^۲ (۱۹۸۴)، به ریاست دونالد س. مک دونالد^۳، نمونه روشنی از سازمانی موقت است که وظیفه کاوش پیرامون چشم اندازهای ممکن آینده و تأمین زمینه همراهی بر محور نظرگاهی مشترک را بر عهده داشت. به علاوه کتابی که توسط دراک^۴ و کامرون^۵ گردآوری شده (۱۹۸۵) نشان می‌دهد که تعبیر کمیسیون مزبور از نظرگاه فرض شده مورد قبول همه در باب آینده کانادا، حتی پیش از انتشار گزارش رسمی مربوطه، بحث عمومی داغی به وجود آورد. اخیراً در بسیاری از کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه، کمیسیونهای موقت دیگری، به ویژه در ارتباط با مسائل بلندمدت، ایجاد گردیده‌اند. برای مثال بارسلی^۶ (۱۹۸۵) فهرستی ارائه می‌دهد که طبق آن در طول دهه گذشته در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه پیش از بیست کمیسیون در زمینه "سال ۲۰۵۰" تشکیل شده است.

- 1) search conference technique
- 2) the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada
- 3) Donald S. MacDonald
- 4) Drache
- 5) Cameron
- 6) Barney

پنجم مؤسسه‌های علمی و پژوهشی هستند که به امر تشریح، مطالعه و تجزیه و تحلیل موقعیت کشور اشتغال می‌ورزند. این ردیف مراکز مستقل پژوهشهای اجتماعی، گروههای آموزشی و موسسه‌های تحقیقاتی دانشگاهی، دستگاههای دولتی مسئول بررسیهای مربوط به منابع طبیعی، دفاتر آمار وزارتها و سایر سازمانهای دولتی و واحدهای تحقیق و توسعه تکنولوژی در دستگاههای اقتصادی عمومی و خصوصی را شامل می‌گردد. این مؤسسه‌ها باید با واحدهای اطلاعاتی اجتماعی یا فنی - اقتصادی و واحدهای برنامه‌ریزی تخصصی مختلف ارتباط داشته باشند تا به منظور تسهیل کار و تحکیم مبانی فرایند تصمیمگیری پیش‌نگرانه در مجموعه شبکه برنامه‌ریزی، بتوانند اطلاعات و نتایج مطالعات خود را به نحوی مؤثر ابلاغ کنند. این امر به منزله مکانیسمی برای بسیج کمکهایی است که می‌تواند از سوی جامعه روشنفکران در خدمت فرایند توسعه قرار گیرد.

کار مؤسسه‌های تحقیقاتی و علمی معمولاً "طیف وسیعی از مسائل، از تجزیه و تحلیل کوتاه‌مدت تعارضهای بین کارگران و مدیران گرفته تا برآوردهای مربوط به وضع منابع طبیعی، مطالعات مردم‌شناسی در مناطق روستایی و تدوین آمار و پیش‌بینیهای کلان اقتصادی را، از میان بسیاری زمینه‌های دیگر، دربرمی‌گیرد. انتظام شیوه‌های فعالیت آنها در تدارک نهادهای شبکه برنامه‌ریزی به ترتیبی که فرایند برنامه‌ریزی توسعه و تصمیمهای پیش‌نگرانه مبتنی بر آن تا حد ممکن با واقعیتهای کشور منطبق باشند، ضرورت دارد. با در نظر گرفتن بی‌شباتی بسیاری از دستگاههای دولتی، برای تأمین تداوم تلاشهای برنامه‌ریزی شاید حتی مناسب باشد که برخی قابلیتهای برنامه‌ریزی (در ارتباط با ره یافتها، روشها، طرز عملها، اطلاعات و غیره) در مقیاسی محدود و اولیه، در یک مرکز پژوهشی غیردولتی مورد عمل واقع شوند تا در صورت پیش‌آمدن نیاز بتوان این قابلیتها را به یک دستگاه دولتی انتقال داد.

و بالاخره ایجاد یک شبکه پشتیبانی بین‌المللی مرکب از همه انواع مؤسسه‌ها از قبیل دستگاههای برنامه‌ریزی سایر کشورها، سازمانهای بین‌المللی، پایگاههای اطلاعاتی جهانی، کارگزاریهایی تأمین اعتبار چند جانبه و دو جانبه، انجمنهای علمی و حرفه‌ای و امثال اینها، مورد نیاز است. این شبکه به ویژه برای واحد اطلاعاتی اجتماعی یا فنی - اقتصادی که مسئولیت ردگیری مداوم دگرگونیهای محیط بین‌المللی

را به منظور ارزیابی تأثیر آنها بر چشم اندازهای توسعه کشور و پیشنهاد تصمیمهای پیش‌نگرانه برای مقابله با آنها، بر عهده دارد، حایز اهمیت است.

شبکه برنامه‌ریزی تکامل یابنده‌ای که در اینجا ترسیم شده است، تشکیلات همپیوند آزاد و نرمش‌پذیری است متشکل از عناصر گوناگون، که طرح کلی هر کدام طی این بخش ارائه شد. مجموعه شبکه برای ایفای وظیفه خود به عنوان یک نظام برنامه‌ریزی، ابزارهای تکنولوژیک و متدولوژیک متنوعی از میکرو کامپیوترها و کنفرانسهای پیشرفته مبتنی بر ارتباطات راه دور و کامپیوتر گرفته تا مدل‌های ریاضی، رویه‌های رسمی و متعارف برای ارزیابی قابلیت عمل برنامه‌ها، کنفرانسهای تجسسی، نظر سنجیهای عمومی، بررسیهای آماری و کاربرد وسیع رسانه‌های گروهی را مورد استفاده قرار خواهد داد.

تنوع گسترده عناصر ترکیب کننده شبکه برنامه‌ریزی توسعه و گوناگونی سرشار پیوندهای متقابل بین آنها، در عین ممکن کردن مقابله همزمان با مسائل کوتاه مدت، میان مدت و بلندمدت، امکان واکنش در قبال محیط بین‌المللی به سرعت دگرگون شونده و نشر و تعمیم قابلیت‌های برنامه‌ریزی در مجموعه نظام دولتی و در نتیجه در سرتاسر جامعه را فراهم آورده مردم را در کلیه سطوح اجتماعی قادر خواهد کرد که مشکلات حاد را به شیوه‌ای هماهنگ مورد توجه قرار دهند. همچنین پیوند با موسسه‌های علمی، سازمانهای غیر دولتی و عامه مردم به کل جامعه فرصت خواهد داد که به صورتی مداوم با مسائل اساسی و مهم توسعه ملی روبه‌رو شوند.

۸. ملاحظات پایانی

در این مقاله سعی بر آن بوده است که در باب اتخاذ رهیافتهایی نو به برنامه‌ریزی توسعه که از محدودیتهای رهیافت قراردادی فراتر رفته، با حال و هوای آشفته دهه‌های ۱۹۸۵ و ۱۹۹۰ انطباق بهتری داشته باشند و از عهده حل مشکل انتخاب بین صرف نیروهای برنامه‌ریزی برای مشکلات حاد کوتاه مدت از یک طرف و مسائل مهم بلندمدت از سوی دیگر برآیند، کند و کاوی صورت گیرد.

روشن است که رهیافت جدیدی که کلیات آن در اینجا ترسیم شده و نیز طرح نهادی گرفته شده از آن، به پرداخت و تفصیل بیشتری نیاز دارد. مع هذا از این

رهگذر نقطه آغازی فراهم آمده و زمینه‌های پژوهشی جدیدی پیشنهاد گردیده‌اند. به ویژه این امکان وجود دارد که بسیاری از وظایف و عناصر ترکیب‌کننده رهیافت نو به برنامه‌ریزی توسعه که طی این مقاله ارائه شده است، هم اینک در شماری از کشورهای در حال توسعه در حال شکل‌گیری بوده باشند. بررسی نظام‌دار (سیستماتیک) این گونه تلاش‌های غیر متعارف در کار برنامه‌ریزی، ممکن است از بابت طرح اندیشه‌ها و الهام‌گیریها نتایج سودمندی به بار آورد.

و بالاخره، چنانکه در همه فرایندهای مربوط به نوآوری‌های اجتماعی و تجدید ساختار نهادی صدق می‌کند، رهیافت نو به برنامه‌ریزی توسعه مستلزم بینشها و طرز تلقیهای نو از سوی سیاستمداران، فن‌سالاران، کارآفرینان، مدیران، صاحبان حرفه‌ها، پژوهشگران، کارگران، دانشجویان و عامه مردم از هر گروه و شغلی است و به احتمال مخالفت کسانی را برخواهد انگیزت که آمادگی به دور افکندن عاداتهای فکری مبتنی بر رهیافت قراردادی را ندارند و یا اساساً برنامه‌ریزی را، از هرگونه‌ای که باشد، نفی می‌کنند. ضمن قبول این مطلب که برنامه‌ریزی به خودی خود دستیابی به توسعه بخردانه را تضمین نمی‌کند، تأکید مجدد بر این باور را ضروری می‌داند که فرایند یادگیری اجتماعی، تصمیم‌گیری پیش‌نگرانه در کلیه سطوح و تبیین خطوط عمل از طریق هم‌رأییهای جزئی و موقت، تحقق یافتنی است و از این رو تحقق خواهد یافت و در نتیجه انسانها را به اثر بخشی آگاهانه و هدفدارانه بر فرایند تکامل اجتماعی، قادر خواهد کرد.

مع هذا قبول این نکته نیز لازم است که سالهای پرتلاطم پیش رو، با تنشهای اجتماعی فزاینده و دگرگونیهای شتابدار خود، قابلیت پاسخگویی فردی و اجتماعی را تا آخرین حد تحت فشار قرار خواهد داد. به علاوه در وضعیتی بدین سان آشفته، روابط میان برنامه‌ریزی، دموکراسی و آزادی - مقوله‌ای که پنجاه سال پیش، به مناسبت بحرانی دیگر، مورد بررسی موشکافانه کارل مانهایم^۱ قرار گرفت - تفسیر و بیان دگرباره^۲ نوینی را می‌طلبد. در واقع می‌توان گفت که دموکراسی فرایندی است از برنامه‌ریزی مبتنی بر مشارکت.

1) Karl Manheim

در این مقاله دگرگونیهای مفهومی و ساختارهای نهادی برنامه‌ریزی توسعه ملی در کانون توجه قرار گرفته‌اند، لکن در تحلیل بهایی، آدمها هستند که نظامهای برنامه‌ریزی را طراحی و اجرا می‌کنند. برنامه‌ریزان کشورهای در حال توسعه در چنین برهه‌های نامطمئن با وظیفه به ویژه دشواری مواجهند: آنان باید بتوانند سروصداها را از صافی بگذرانند و علامتهای متناقضی را که با اعمال انسانها همراه است، برزمینه‌ای از اوضاع اجتماعی دایما "دگرگون شونده تفسیر کنند؛ برای قابل فهم کردن موقعیتهای به ظاهر معشوش و بهم‌ریخته، الگوهای مفهومی مناسبی ارائه دهند و بالاخره از عهده تعیین مسیرهای صحیح و اصولی و اندیشیدن شیوه‌های مؤثر حرکت در آن مسیرها برآیند. این امر پیدایش نگرشها و مهارتهای نوینی را می‌طلبد و از این رو برنامه‌ریزی در خلال سالهای دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ نیازمند آن‌گونه فردی است که اریک تریست^۱ و بزرگبهاش را نیکو بیان کرده است:

ما به آدمهای قابل انعطاف، برخوردار از اندیشه و تدبیر و سازش‌پذیری نیاز داریم که بتوانند در عین ادامه کار فکری روی مسائل پیچیده، از لحاظ عاطفی نیز شگفتیها و ابهامهای بسیاری را تحمل کنند.

ژوئیه‌سکاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

1) Eric Trist

The following bibliography contains the main books, monographs, and papers reviewed during the preparation of the present essay. Not all the material consulted has been included here and the text does not refer to all the items included in the bibliography. I am grateful to Vally Kovary and Cecilia Cook who helped with the review of the literature and prepared notes on the various texts and documents reviewed.

- Accro, Liliana, Sam Cole, and Howard Rush (Eds.), "Conference report: Issues and analysis of long term development," (Brighton: Science Policy Research Unit, University of Sussex, 1978).
- Artegui, Patricia McLachlan, and Francisco Sagasti, "Futuros deseados para el Peru," Documento de Trabajo (Lima: GRADE, 1987).
- Ackoff, Russell, *A Concept of Corporate Planning* (New York: John Wiley and Sons, 1970).
- Ackoff, Russell, *Redesigning the Future* (New York: John Wiley and Sons, 1974).
- Ackoff, Russell, "National development planning revisited," *Operations Research*, Vol. 25, No. 2 (March-April 1977).
- Ackoff, Russell, *Creating the Corporate Future* (New York: John Wiley and Sons, 1981).
- Ackoff, Russell, "Beyond prediction and preparation," S³ Working Papers, Social Systems Science Department (Philadelphia: The Wharton School, University of Pennsylvania, 1982).
- Aggarwala, Ramgopal, "Planning in developing countries: Lessons from experience," *World Bank Staff Working Paper No. 576* (Washington, DC: The World Bank, 1983).
- Aggarwala, Ramgopal, "La planificación en los países en desarrollo," *Finanzas y Desarrollo* (Marzo de 1985).
- Afford, Robert, and Roger Friedland, *Powers of Theory: Capitalism, the State and Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985).
- Beran, Paul, *El Socialismo: Única Salida* (Mexico: Editorial Nuevo Tiempo, 1986).
- Barney, Gerald, "Global issues and methodology: An introduction" (Arlington, VA: Global Studies Center, 1985).
- Bauchet, Pierre, *La Planification Française: Vingt Ans d'Expérience* (Paris: Éditions de Seuil, 1967).
- Bauer, Peter, *Reality and Rhetoric: Studies in the Economics of Development* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1984).
- Beer, Stafford, *Decision and Control* (New York: John Wiley and Sons, 1966).
- Beer, Stafford, *Brain of the Firm* (New York: McGraw Hill, 1977).
- Beer, Stafford, "Cybernetics of national development, evolved from work in Chile," *The Zaheer Lecture* (New Delhi: Zaheer Science Foundation, 1974a).
- Beer, Stafford, *Designing Freedom* (New York: John Wiley and Sons, 1974b).
- Bennis, Warren, Kenneth D. Benge, and Robert Chin (Eds.), *The Planning of Change* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1985).
- Benveniste, Guy, *Politics of Expertise* (Boston: Boyd and Fraser, 1977).
- Bettelheim, Charles, *Planificación y Crecimiento Acelerado* (Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1965).
- Blair, Calvin P., "Economic development policy in Mexico: A new penchant for planning," *Technical Papers Series No. 26*, Office for Public Sector Studies, Institute of Latin American Studies (ILAS) (Austin: University of Texas, 1980).
- Blancas Espejo, Jose A., Jose Flores Diaz and Manuel Roman Enriquez, "La planificación prospectiva," *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, Nos. 153-155 (1981).
- Boguslaw, Robert *The New Utopians: A Study in Systems Design and Social Change* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall Inc, 1965).
- Branch, Melville, *Comprehensive Planning: General Theory and Principles* (Pacific Palisades, Palisades Publishers, 1983).
- Bromley, Ray, "La planificación del desarrollo en condiciones adversas," *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. 17, No. 66 (Junio 1983), pp. 7-19.
- Bryant, Coralie, and Louise G. White, *Management Development in the Third World* (Boulder, CO: Westview Press, 1982).
- Burchell, Robert W., and George Sternlieb, *Planning Theory in the 1980s: A Search for Future Directions* (New Brunswick, NJ: Center for Urban Policy Research, Rutgers University, 1978).
- Caire, Guy, *La Planification* (Paris: Editions Cujas, 1967).
- Cardoso, Fernando Henrique, *Estado y Sociedad en America Latina* (Buenos Aires: Ediciones Nueva Vision, 1972).
- Cartwright, Timothy, "The science and art of long-range planning," *Contact: Journal of Environmental Affairs*, Vol. 13, No. 1 (Ontario, Canada: University of Waterloo, 1981).
- Castells, Manuel, "High technology, world development and structural transformations: The trends and the debate," *Alternatives*, Vol. 10, No. 3 (July 1986), pp. 297-344.
- Churchman, C. West, *The Systems Approach* (New York: Dell Publishing Co., 1979).
- Cibotti, Ricardo, and Oscar Julian Bardeci, "Un enfoque crítico de la planificación en America Latina," in Avramovic et al., *Transformación y Desarrollo: La Gran Tarea de America Latina* (Trabajos de Apoyo) (Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1972).
- Clark, Colin, *National Income and Outlay* (London: Methuen, 1938).
- Clark, Colin, *The Conditions of Economic Progress* (London: Macmillan, 1951).
- Comision Economica para America Latina (CEPAL), *America Latina: El Pensamiento de la CEPAL* (Santiago de Chile: Editorial Universitaria, Coleccion Tiempo Latinoamericano, 1969).
- Comision Economica para America Latina y el Caribe (CEPAL), "Crisis y desarrollo: Presente y futuro de America Latina y el Caribe," Vol. III: *Desafios y Opciones Para el Desarrollo Futuro*, (Santiago de Chile: Doc. No. LC/L.332 (Sem.22/E.3) Add 2, 11 de abril, 1985).
- Cowan, Thomas, "The planner and his adversary: A dialogue," S³ Papers, Social Systems Science Department (The Wharton School, University of Pennsylvania, 1981).
- Das Gupta, A. K., "Economic planning in India," in Ignacy Sachs (Ed.), *Planning and Economic De-*

- velopment (Warsaw: Polish Scientific Publishers, 1964).
- De Mattos, Carlos A., "Planes versus Planificación en la Experiencia Latinoamericana," *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. 15, No. 59 (Septiembre de 1981), pp. 54-75.
- Del Valle, Alfredo, *Planning as a Process of Organization*, Programa de Investigaciones en Energía (Santiago de Chile: Universidad de Chile, 1986).
- Dedijer, Stevan, "Intelligence for development," Department of Business Administration (Lund, Sweden: Lund University, April 1982).
- Drache, Daniel and Duncan Cameron, *The Other Macdonald Report* (Toronto: James Lorimer and Co., 1985).
- Dror, Yehozkel, "Comprehensive strategic intelligence for rulers," Paper presented at the meeting on "The Knowledge Industry and the Process of Development," organized by the Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development (Paris: OECD, 1980).
- Drucker, Peter, "The changed world economy," *Foreign Affairs*, Vol. 64, No. 4 (Spring 1986).
- Dunn, Edgar S. *Economic and Social Development: A process of Social Learning* (Baltimore, MD: The John Hopkins Press, 1971).
- Emery, Fred, "Adaptive systems for our future governance," *National Labour Institute Bulletin* (New Delhi), Vol. 2, No. 4 (April 1976).
- Emery, Fred, *Futures We Are In* (Leiden: Stenfert Kroese, 1977).
- Emery, Fred, and Eric Trist, "The causal texture of organizational environments," *Human Relations*, Vol. 18 (1965), pp. 21-32.
- Emery, Fred, and Eric Trist, *Towards a Social Ecology* (London: Plenum Press, 1973).
- Emery, Merrelyn, *Searching For New Directions. In New Ways, For New Times* (Toronto: Ontario Quality of Working Life Center, Ministry of Labour, 1982).
- Faber, Mike, and Dudley Seers, *The Crisis in Planning*, Vols. I and II (London: Chatto and Windus, 1972).
- Faludi, Andreas, *A Reader in Planning Theory* (Oxford: Pergamon Press, 1973).
- Fedorenko, N. (Prologo y redaccion general), *Desarrollo Economico y Planificación Perspectiva* (Moscow: Editorial Progreso, 1976).
- Flores, Carlos F., *Management and Communication in The Office of the Future* (Berkeley, CA: Logonet Inc., 1982).
- Friedmann, John, *Retracking America: A Theory of Transactive Planning* (New York: Doubleday, 1973).
- Friedmann, John, and Clyde Weaver, *Territory and Function: The Evolution of Regional Planning* (Berkeley: University of California Press, 1979).
- Friend, J. K., and Neil Jessop, *Local Government and Strategic Choice* (London: Tavistock Publications, 1969).
- García D'Acuña, Eduardo "Pasado y futuro de la planificación en America Latina," *Pensamiento Iberoamericano*, No. 2 (Julio-Diciembre 1982).
- Gharajedaghi, Jamshid, and Russell Ackoff, *A Prologue to National Development Planning* (New York: Greenwood Press, 1986).
- Giordani, Jorge, Carlos Matus, Mario Testa, and Lourdes Yero, "La planificación posible en la perspectiva sociopolítica de America Latina," *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, Nos. 153-155 (1981).
- Godard, O., J. P., Ceron, K. Vinaver, and S. Passaris, "Endogenous development and differentiation of development spaces: An analysis grid for local development," *Ecodevelopment News* No. 35 (Paris: 1985).
- Griffin, Keith, and John Enos, *Planning Development* (London: Addison-Wesley, 1970).
- Gross, Bertram, (Ed.), *Action Under Planning: The Guidance of Economic Development* (New York: McGraw-Hill, 1967).
- Gross, Bertram, *Organizations and Their Managing* (New York: The Free Press, 1968).
- Grupo de Analisis para el Desarrollo (GRADE), "Long-term development strategies and options for Peruvian development: A programme of studies and research," (Lima: GRADE, 1984).
- Herzka, Claudio, "Condiciones externas del desarrollo Peruano Documento de trabajo" (Lima: GRADE, 1987).
- Hirschman, Albert, *The Strategy of Economic Development* (New Haven: Yale University Press, 1958).
- Hirschman, Albert, *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America* (New Haven: Yale University Press, 1971).
- Hodara, Joseph, "La planeación económica observada por un sociólogo," *El Trimestre Económico*, Vol. 50, No. 199 (July-September 1983), pp. 1425-1436.
- Harowitz, Irwin Louis, "Social planning and social Science: Historical continuities and comparative discontinuities," in Burchell and Sternlieb (Eds.), *Planning Theory in the 1980's* (New Brunswick, NJ: Center for Urban Policy Research, Rutgers University, 1978).
- International Foundation for Development Alternatives, *IFDA Dossier* (various issues).
- Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), *Discusiones sobre Planificación* (Mexico: Siglo XXI Editores, 1966).
- Instituto Latinoamericano de Planificación Social (ILPES), *Experiencias Precedentes de la Planificación en America Latina* (Mexico: Siglo XXI Editores, 1974).
- Jantsch, Eric (Ed.), *Perspectives on Planning* (Paris: OECD, 1968).
- Jenny, Ben Alexander, "Planning in the Third World: Issues of the 1980s," *TIMES Studies in the Management Sciences*, No. 17 (1981), pp. 395-408.
- Jensen, Arne, "Adaptation to change," Institute of Mathematics, Statistics and Operations Research (Copenhagen: Technical University of Denmark, 1974).
- Kalecki, Michael, "Bosquejo de un metodo para elaborar un plan perspectiva," in J. Benard et al., *Programación del Desarrollo Economico* (Mexico: Fondo de Cultura Economica, 1963).
- Kantorovich, Leonid, *The Best Use of Economic Resources* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965).
- Kerr, Donald, Karl Braithwaite, N. Metropolis, David Sharp, and Gian-Carlo Rota (Eds.), *Science, Computers and the Information Onslaught* (New York: Academic Press, 1984).
- Killick, Tony, "The possibilities of development planning," *Oxford Economic Papers* (June 1976), pp. 7-28.

- Kohler, Heinz, *Welfare and Planning* (New York: John Wiley and Sons, 1966).
- Kornai, Janos, "A general descriptive model of planning processes," *Economics of Planning* (Norway), Vol. 10, No. 1-2 (1970), pp. 1-19.
- Kothari, Rajni, *Footsteps into the Future* (New York: Institute for World Order, 1974).
- Kuznets, Simon, *National Income and Its Composition 1919-1938* (New York: National Bureau of Economic Research, 1941).
- Lange, Oskar, "The practice of economic planning and the optimum allocation of resources," *Econometrica* (Supplement July 1949), pp. 166 ff.
- Lange, Oskar, "Economic development, planning and international cooperation," (Cairo: Central Bank of Egypt Printing Press, 1961).
- Lange, Oskar, *Ensayos Sobre Planificación Económica* (Barcelona: Editorial Ariel, 1970).
- Legna, Carlos, "La planificación posible en América Latina: Un análisis sistemático," *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, Nos. 153-155 (1981).
- Lewis, Arthur, *Teoría de la Planificación Económica* (Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1968).
- Linstone, Harold, A., "The nation-state — Magister Ludi? Reflections on the role of planning," Paper prepared for the Third World Future Research Conference, Bucharest (Systems Science Institute, Portland State University, 3-10 September 1972).
- Manheim, Karl, *Man and Society* (London: Routledge and Kegan Paul, 1940).
- Manheim, Karl, *Essays on Sociology and Social Psychology* (London: Routledge and Kegan Paul, 1953).
- Marczewski, Jan, *Planificación et Croissance Économique des Démocraties Populaires* (Paris: Presses Universitaires de France, 1958).
- Matus, Carlos, *Planificación de Situaciones* (Caracas: CENDES, Libros Alfara, 1976).
- Matus, Carlos, "Planificación normativa y planeación situacional," *El Trimestre Económico*, Vol. 50, No. 199 (July-September 1983), pp. 1721-1782.
- Mendez, Jorge, "El estado de la planificación en América Latina y el Caribe," *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, Nos. 153-155 (1981).
- Mendez, Jorge, "Las estrategias de desarrollo en América Latina," in F. Cepeda Ulloa et al., *Democracia y Desarrollo en América Latina* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1985).
- Meynaud, Jean, *Planificación et Politique* (Lausanne: Etudes de Science Politique No. 6, 1963).
- Michael, Donald, *On Learning to Plan and Planning to Learn* (San Francisco: Jossey Bass Publishers, 1973).
- Monti, Angel, *El Acuerdo Social* (Buenos Aires: Ediciones de Política Económica, 1967).
- Monti, Angel, *Proyecto Nacional: Razon y Diseño* (Buenos Aires: Paidós, 1972).
- Morehouse, Ward, "Social intelligence and advanced technology alert systems," Paper presented at the International Workshop on Advanced Technology Alert Systems, (West Berlin: United Nations Center for Science and Technology for Development, 15-20 December 1985).
- Morin, Edgar, *Pour sortir du vingtième siècle* (Paris: Fernand Nathan, 1981).
- Motta, Paulo Roberto, "The incompatibility of good planning and bad management: Implementation problems in development administration," Technical Papers Series No. 3, Office for Public Sector Studies, Institute of Latin American Studies (ILAS) Austin: University of Texas 1976).
- Myrdal, Gunnar, *Economic Theory and Underdeveloped Regions* (London: Duckworth, 1957).
- Myrdal, Gunnar, *An Approach to the Asian Drama: Methodological and Theoretical* (New York: Vintage Books, 1968).
- Organization of American States, Inter-American Economic and Social Council, *Status of Planning in Latin America* (Washington, DC: OAS, 1969).
- Ozbekhan, Hasan, "Planning and human action," in Paul Weiss (Ed.), *Hierarchically Organized Systems in Theory and Practice* (New York: Hafner Publishing Co., 1971).
- Pajetzka, Josef, and Ignacy Sachs, "Papers on planning and plan implementation," *The Advanced Course in National Economic Planning, Teaching Materials*, Vol. 30 (Warsaw: 1967).
- Peattie, Lisa R., "Reflections on advocacy planning," *Journal of American Institute of Planners*, Vol. 34, No. 2 (March 1968).
- Pena-Parra, Isidro, *El Pensamiento Económico Latinoamericano* (Bogotá: Plaza y Janes, 1984).
- Pérez, Carlota, "Microelectronics, long-waves and world structural change: New perspectives for developing countries," (Brighton: Science Policy Research Unit, University of Sussex, 1984).
- Pétroux, François, *L'Économie du XXème Siècle* (Paris: Presses Universitaires de France, 1961).
- Polanyi, Karl, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of our Time* (Boston, MA: Beacon Press, 1944).
- Prebisch, Raul, *Problemas Teóricos y Prácticos del Crecimiento Económico* (New York and Santiago de Chile: United Nations Economic Commission for Latin America, 1953).
- Prebisch, Raul, *Capitalismo Periférico: Crisis y Transformación* (Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1981).
- Rweyemamu, J. F., J. Loxley, J., Wicken, C., Nyirabu et al., *Towards Socialist Planning* (Dar es Salaam: Tanzania Publishing House, 1972).
- Rosenberg, Nathan, and L. E. Birdzell, *How the West Grew Rich: The Economic Transformation of the Industrial World* (New York: Basic Books, 1986).
- Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada (Donald S. MacDonald, Chairman): *A Commission on Canada's Future: Challenges and Choices* (Ottawa: Ministry of Supply and Services, 1984).
- Sachdeva, Paranjit, S., "Development planning — An adaptive approach," *Long Range Planning*, Vol. 17 (1984).
- Sachs, Ignacy, and J. Pajetzka, *Three Essays on Planning and Plan Implementation* (Warsaw: Institute of Developing Economics, 1970).
- Sachs, Ignacy, *Pour une Économie Politique du Développement* (Paris: Flammarion, 1977).
- Sachs, Ignacy, "The elusive interdisciplinarity of development planning," Document de Travail 83/10, (Paris: Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement (CIRED), 1983).
- Sachs, Wladimir, *Diseño de un Futuro para el Futuro* (Mexico D.F.: Fundación Javier Barro Sierra, 1980).

- Sagasti, Francisco, "A conceptual 'systems' framework for the study of planning theory," *Technological Forecasting and Social Change*, Vol. 5 (1973a) pp. 379-393.
- Sagasti, Francisco, "Towards a new approach for scientific and technological planning," *Social Sciences Information*, Vol. 12, No. 2 (April 1973b), pp. 67-96.
- Sagasti, Francisco, "Thoughts on the use and abuse of OR/MS in development planning and management," *Operational Research Quarterly*, Vol. 27, No. 4 (1976), pp. 937-948.
- Sagasti, Francisco, "Technoeconomic intelligence for development," *IFDA Dossier*, No. 35 (May/June 1983), pp. 17-26.
- Sagasti, Francisco and Gonzalo Garland, "Crisis, knowledge, and development: A review of long-term perspectives on science and technology for development" (Lima: GRADE, January 1985).
- Sagasti, Francisco, "Perspectivas futuras de la ciencia y la tecnología en América Latina" (Lima: GRADE, July 1986).
- Sagasti, Francisco, and Enrique Felices, "Hacia un fondo de apoyo a la gestión pública" (Lima: GRADE, November 1986).
- Sen, Amartya, "Development: Which way now?" *The Economic Journal*, Vol. 93 (March 1983), pp. 745-762.
- Sheahan, John, "Aspects of planning and development in Colombia," *Technical Papers Series*, No. 10, Office for Public Sector Studies, Institute of Latin American Studies (IAS) (Austin: University of Texas, 1977).
- Sociedad Venezolana de Planificación, "La planificación posible en la prospectiva sociopolítica de América Latina," *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, Nos. 153-155 (1981).
- Solari, Aldo, Rolando Franco and Joel Lukowitz, *Teoría, Acción Social y Desarrollo en América Latina* (Mexico: Siglo XXI Editores, 1976).
- South, "Third World Development Plans: Strategies for a decade," No. 63 (January 1986), pp. 67-84.
- Stolper, Wolfgang, F., *Planning Without Facts: Lessons in Resource Allocation from Nigeria's Development* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1966).
- Tinbergen, Jan, *Central Planning* (New Haven and London: Yale University Press, 1964).
- Tinbergen, Jan, *Development Planning* (New York: McGraw-Hill, 1967).
- Trist, Eric, "Some concepts of planning," Paper presented at the seminar on "Long-range Planning" sponsored by The Extension Service of the University of Western Australia, (21 July 1976).
- United Nations, *Measures for the Economic Development of Underdeveloped Countries* (New York: UN Department of Economic and Social Affairs, 1951).
- United Nations, General Assembly Resolutions Nos. 2626/XXV and 2681/XXV, 25th Period of Sessions (New York: UN, 1971).
- United Nations Advisory Committee on Science and Technology for Development, "Discussion of issues relating to science and technology for development: Long-term perspectives on science and technology for development," Report of a Panel Meeting held in Mbabane Swaziland, A/CN.11/AC.1/V.3 (17 December 1984).
- United Nations Development Programme, *Estudio de Evaluación No. 1: Planificación General del Desarrollo* (New York: UNDP, 1979).
- United Nations Economic and Social Council, "Report on a unified approach to development analysis and planning," Doc. No. E/CN.5/519 (5 December 1974).
- USSR Academy of Sciences, *Planning in Developing Countries: Theory and Methodology* (Moscow: Progress Publishers, 1980).
- Warszawsky, Oscar, *Proyectos Nacionales: Planes y Estudios de Viabilidad* (Buenos Aires: Ediciones Periferia, 1971).
- Vickers, Sir Geoffrey, *The Art of Judgement: A Study of Policy Making* (New York: Basic Books, Inc., 1966).
- Waterson, Albert, *Development Planning: The Lessons of Experience* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1965).
- White, Gordon, "Cuban planning in the mid-1980's: Centralization, decentralization, and participation," *World Development*, Vol. 15, No. 1 (1987), pp. 153-161.
- Wiles, Peter, "Some fundamental questions on national planning," in B. Gross, (Ed.) *Action Under Planning* (New York: McGraw-Hill, 1967).
- Willig, Richard, L., "Modelos y estrategias de participación para cambio social en América Latina," Ponencia presentada en el XIII Congreso Interamericano de Planificación, (Caracas: Organizado por la Sociedad Interamericana de Planificación y la Sociedad Venezolana de Planificación, 26-31 de octubre, 1984).
- Wolfe, Marshall, "An assessment," in United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), *The Quest for a Unified Approach to Development*, (Geneva: UNRISD, 1980).
- Wolfe, Marshall, "El desarrollo esquivo, la búsqueda de un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo," *Revista de la CEPAL*, (agosto 1982).
- Zuzunaga, Carlos, "La frustración del desarrollo planificado," *International Development Review* (1977), pp. 18-21.
- Zuzunaga, Carlos, personal communication (1986).