

SECCIÓN VI

LA ACCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

CAPÍTULO XIX: *Introducción al concepto de planificación*

CAPÍTULO XX: *Tipos jurídicos de planificación*

CAPÍTULO XXI: *La planificación en el derecho argentino*

CAPÍTULO XXII: *Sociedades del Estado*

CAPÍTULO XXIII: *Empresas del Estado*

CAPÍTULO XXIV: *Sociedades de economía mixta*

CAPÍTULO XIX

INTRODUCCIÓN AL CONCEPTO DE PLANIFICACIÓN

SUMARIO

1. “Planificación” sólo de fines	XIX-1 / 397
2. Planificación “interna” y “externa”	XIX-2 / 398
3. Elementos finalistas e instrumentales de la planificación....	XIX-3 / 399
4. La planificación como proceso consciente	XIX-4 / 400
5. La planificación como un proceso racionalizador y orgánico	XIX-5 / 401
6. La planificación como proceso temporal.....	XIX-6 / 402
7. La planificación y el grado del intervencionismo del Estado.	XIX-6 / 402
8. Planificación “integral” o “integrada”	XIX-8 / 404
9. La terminología plan, programa, proyecto; planificación sectorial; planificación y planeamiento.....	XIX-9 / 405

Capítulo XIX

INTRODUCCIÓN AL CONCEPTO DE PLANIFICACIÓN¹

1. “Planificación” sólo de fines

El término “planificación” puede ser usado en una diversidad muy grande de sentidos, algunos propios y otros impropios.

En un primer sentido impropio, los gobernantes suelen a veces dar el nombre de “plan de gobierno” al mensaje que envían a las cámaras legislativas al iniciarse el año parlamentario; en rigor de verdad, estos supuestos “planes” carecen de sentido obligacional y no constituyen más que una mera expresión de deseos y de intenciones. Es típico de estos “planes” que expresan únicamente los *fines* que se persiguen, pero no siempre señalan los *medios* con los cuales calculan conseguir aquellos fines. En igual situación se encuentran las cartas o programas de los partidos políticos, por regla general.

Dado que planificar es algo más que verter una mera expresión de deseos o finalidades, conviene evitar designar con tal término a este tipo de mensajes, cartas partidarias, etc.

Con todo, esta terminología equivocada por insuficiente, señala cualquier manera uno de los principales elementos del concepto de planificación: El ser una actividad preordenada para conseguir determinados fines;² es pues, en primer

¹ Comparar: NACIONES UNIDAS, *Planificación del desarrollo económico*, Nueva York, 1963; LEWIS, W. ARTHUR, *La planeación económica*, México, 1957; BETTELHEIM, CHARLES, *Problemas teóricos y prácticos de la planificación*, Madrid, 1962; DIFRIERI, JORGE ALBERTO, *Planificación para el pleno empleo y para el desarrollo económico*, Buenos Aires, 1961; SANTANIELLO, GIUSEPPE, *Gli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, Milán, 1963; HAGEN, EVERETT E., *Planeación del desarrollo económico*, México, 1964; CANO, GUILLERMO J., y MOUCHET, CARLOS, “La legislación y la organización administrativa como instrumentos para la formulación y ejecución de planes de desarrollo económico y social,” *LL*, 116: 865 y ss. En este capítulo reproducimos con ligeras variantes nuestro artículo “Introducción al concepto de planificación,” aparecido en la *RAP*, n° 21, Buenos Aires, 1966, p. 7 y ss.

² SANTANIELLO, GIUSEPPE, *Gli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, Milán, 1963, p. 162; BENVENUTI, FELICIANO, *Appunti di diritto amministrativo, Parte generale*, Padua, 1959, 4ª ed., p. 130.

lugar, una noción esencialmente finalista o teleológica: Los resultados perseguidos constituyen la razón común de las disposiciones del plan, el elemento que unifica sus partes componentes.³ Desde luego, la indicación de los fines debe ser precisa, y no vaga o genérica: De nada vale por ejemplo decir que se propone el aumento de la producción si no se dice qué producción se propone aumentar, y en cuánto.⁴

2. Planificación “interna” y “externa”

En un segundo sentido, también impropio, se suele hablar de “planificación” refiriéndose ya a una expresión de *fin*es y de *medios*, pero limitados tan sólo al campo de la propia actividad estatal. Dicho de otro modo, el Estado “planifica” los fines que con su propia actividad va a perseguir, y los medios que al efecto va a emplear él mismo. Caso típico en esta tendencia son los llamados “planes de trabajos públicos,” o en general los planes de inversiones públicas, prevalentemente financieros.

Pero en este aspecto, y dando a la palabra planificación un sentido amplio que abarcara también este tipo de actividad estatal, podría hacerse una distinción entre *a*) planificación interna o “unisubjetiva,”⁵ es decir, que se refiere a la actividad de un solo sujeto, y *b*) planificación externa o “intersubjetiva,” o sea, que trasciende de la organización interna del ente planificador hacia el exterior, afectando directamente la actividad de múltiples sujetos diferenciados.

Ahora bien, por más que el plan interno de la administración del Estado prevea fines y medios, no es verdaderamente plan si no contempla sus efectos sobre los demás individuos y se limita tan sólo a fijar sus normas de conducta interna e individual; en nada se diferencia ese tipo de plan, del plan que puede hacer cualquier empresa comercial sobre sus actividades futuras, o cualquier individuo sobre su trabajo. Al fin de cuentas, todos “planificamos” nuestras propias vidas, en cuanto consideramos qué queremos obtener y cómo haremos para obtenerlo, y cuándo y en qué medida: Pero llamar a todo esto “planificación” es desvirtuar un poco el término, haciéndolo perder su más preciso significado en el mundo moderno. Por ello debe también evitarse este empleo de la palabra “planificación”, cuando se entienda referirse a la planificación que el Estado realiza o debe realizar.

³ SANTANIELLO, *op. loc. cit.* Señala este mismo autor que por ese elemento finalista “Viene espontánea a la mente la analogía con el instituto del procedimiento, en el cual la consecución de un resultado final constituye la destinación común de una sucesión de actos, creándose entre éstos, mediante el vínculo de una recíproca ligazón, una unidad de fin.” En sentido similar MOSHER, FREDERICK C., y CIMMINO, SALVATORE, *Ciencia de la Administración*, Madrid, 1961, p. 307. Acerca del concepto y caracteres jurídicos del procedimiento administrativo, ver nuestro libro *Procedimiento y recursos administrativos*, Buenos Aires, 1964, p. 7 y ss.

⁴ SANTANIELLO, *op. cit.*, p. 165.

⁵ La distinción entre la planificación “unisubjetiva” e “intersubjetiva” la efectúa SANTANIELLO, *op. cit.*, p. 166.

Planificación en sentido ya más estricto es pues aquella que hace *el Estado* con contenido externo, o intersubjetivo o interindividual, es decir, destinada a producir efectos no sólo sobre la propia actividad del Estado, sino también sobre toda la economía del país y por lo tanto sobre toda la actividad de los administrados.⁶

3. *Elementos finalistas e instrumentales de la planificación*

En ambos casos damos ya a la palabra planificación un denominador común: El ser un instrumento de disciplina de una actividad preordenada a la obtención de determinados objetivos,⁷ es decir, un conjunto de instrumentos, medios y medidas destinados al logro de ciertos objetivos, fines y metas.⁸ Se ha dicho así que “Para que una actividad económica pueda decirse programada, no basta por lo tanto que el ordenamiento haya indicado los fines a los cuales ella debe tender; se exige también que al lado de la previsión de éstos (o sea de la dirección de la actividad), se ponga una determinación de la medida de la actividad, o sea del *quid* y del *quantum* de la actividad misma.”⁹ De este modo la estructura esencial del plan se compone de *a)* elementos finalistas y *b)* elementos instrumentales; los primeros condicionan y unifican las disposiciones del plan, los segundos constituyen el cómo, el cuándo, y el cuánto, de las medidas calculadas para lograr aquellos fines.¹⁰

Distinguiamos así la planificación en su significado más estricto, de otros tipos de previsiones acerca del futuro, previsiones que nunca estuvieron ajenas a las preocupaciones del hombre¹¹ sólo hablamos de *planificación* cuando a esa preocupación acerca del futuro se le agrega la *concreta determinación de medios*¹² en función de los fines que se consideran; por eso es que se puede afirmar que la planificación es un ordenamiento *eficaz* del futuro, distinguiéndola así de los ordenamientos utópicos, por tanto *no eficaces*.

Si bien, pues, planificar es proyectar el pensamiento hacia el futuro, no es sólo eso; es pensar específicamente en una posible *acción* futura.¹³ Distinguiamos así también la planificación “de toda especulación abstracta, previsión o construcción fantástica. Programar no es lo mismo que predecir.”¹⁴

⁶ Cfr. BENVENUTI, *op. cit.*, p. 131. Insistimos en que, desde luego, estamos conceptuando a la planificación sólo en el campo de la actividad del Estado.

⁷ SANTANIELLO, *op. cit.*, p. 164.

⁸ De este modo se hace una escala descendente: a los grandes objetivos corresponden los instrumentos del plan; a los fines corresponden los medios, y a las metas, las medidas que el plan adopta.

⁹ SANTANIELLO, *op. cit.*, p. 164.

¹⁰ SANTANIELLO, *op. cit.*, pp. 164 y 165.

¹¹ Como ejemplo de ello puede recordarse la “Utopía” de Tomás Moro, o “La Ciudad del Sol” de Campanella.

¹² O como dice WHITE, LEONARD D., *Introducción al estudio de la Administración Pública*, México, 1964, p. 223, “la determinación de los pasos específicos que hay que dar para poner en marcha y llevar a su cumplimiento una política ya acordada.”

¹³ MOSHER y CIMMINO, *op. cit.*, pp. 314 y 315.

¹⁴ MOSHER y CIMMINO, *op. cit.*, p. 309.

4. *La planificación como proceso consciente*

Ahora bien, en rigor, la actividad del Estado casi siempre tiene efectos sobre todos los individuos, sea en forma deliberada o no la planificación trata de hacer conscientes los efectos de la actividad estatal sobre los demás sujetos; “busca que los funcionarios públicos tengan conciencia de los efectos de las acciones del gobierno para evitar efectos inadvertidos. Casi cualquier actividad del gobierno afecta al sector privado tanto como al sector público de la economía, independientemente de que tal efecto se desee o no;”¹⁵ “Deliberadamente, o sin darse cuenta, la política fiscal y monetaria del gobierno afectará, pues, los ingresos relativos, la naturaleza de los gastos de consumo y la naturaleza y el nivel de la inversión privada.”¹⁶

Por ello debe reservarse el nombre de planificación únicamente para los procesos conscientes, en que aquélla se realice con la concreta finalidad de, por ejemplo, regular el desarrollo económico y social de un país, estableciendo al efecto en forma deliberada los *finés* que se persiguen y los *medios* que se reputan adecuados a esos *finés* y que se habrán de emplear; es decir, que la planificación comprende “por una parte los aspectos puramente predictivos o anticipatorios; por otra parte, los aspectos de control y de modificación deliberada, consciente;”¹⁷ y que “requiere un elemento de voluntariedad en el sentido de dar nuevo contenido y dirección a los procesos sociales.”¹⁸

A su vez, para que la planificación realmente merezca el calificativo de ser un proceso consciente, es necesario que el planificador no se limite a considerar los efectos directos e inmediatos de la acción analizada, sino que debe sopesar también los efectos indirectos y mediatos, pues “Es evidente que, con frecuencia, las influencias indirectas provocadas en otro sector por las acciones desarrolladas en un determinado grupo de la sociedad, son, con mucho, más importantes.”¹⁹ Si en cierto momento se estima que la producción de automotores es excesiva en relación a otras inversiones más necesarias para el desarrollo económico del país, una medida destinada a frenarla puede ser contraproducente, al tener efectos paralizantes sobre una industria que puede estar alimentando a muchas otras más; por ello se ha dicho que toda acción tiene consecuencias tales como las del lanzamiento de una piedra al agua: Sus efectos ondulatorios son indefinidos y se repiten en todas las direcciones y a todos los extremos.²⁰ Esto no puede dejar de tenerlo en cuenta el planificador. “La programación, como hemos visto; supone una reflexión consciente y una valoración anticipada de las consecuencias de de-

¹⁵ HAGEN, EVERETT E., *Planeación del desarrollo económico*, México, 1964, pp. 16-17.

¹⁶ HAGEN, *op. cit.*, p. 19.

¹⁷ PALERM, ANGEL, “Observaciones sobre la planificación regional,” documento publicado por la Unión Panamericana (UP/Ser. H/VII. 37.1), Washington, 1965, p. 3.

¹⁸ PALERM, *op. cit.*, p. 9.

¹⁹ MOSHER y CIMMINO, *op. cit.*, p. 313.

²⁰ MOSHER y CIMMINO, *op. cit.*, p. 312.

terminadas acciones a cumplir, y podrá juzgarse *buena* en la medida en que tales consecuencias se hayan valorado en profundidad y extensión, así como en el grado de precisión con el que dichas consecuencias se hayan previsto. Los programas que estudian solamente las consecuencias inmediatas y locales de determinadas acciones se consideran generalmente como inadecuados o deficientes.”²¹

5. *La planificación como un proceso racionalizador y orgánico*

Por todo ello, la planificación “ofrece una posibilidad de *racionalizar* la intervención estatal de modo que obedezca a un programa de acción en vez de constituir una serie de políticas desvinculadas.”²² “La planificación es, esencialmente, un esfuerzo y una tentativa de racionalizar según finalidades;” “lo que realmente distingue y caracteriza la planificación no es, entonces, el objeto mismo de su acción, es decir, aquello que se planifica, sino el carácter y la naturaleza de la acción, o sea la racionalización;”²³ “...constituye, entonces, la expresión de un esfuerzo de racionalidad creadora y no de racionalidad obediente; aspira no tanto a anticipar el curso de los acontecimientos como a contribuir a crear nuevas situaciones;” “la planificación sirve y no manda. Es, sencillamente, una técnica.”²⁴

Este elemento racional de la planificación es su mejor justificación; planificación se torna sinónimo de previsión (y no de predicción); pero previsión concreta de un futuro inmediato y real, y previsión creadora y orientadora, que aspira, más que a anticipar cuál será el futuro, a premeditarlo y guiarlo para que sea lo que el planificador quiere, a predeterminarlo.

Asimismo, planificación es sinónimo de continuidad, de organicidad: No son concebibles planes aislados que se produzcan de vez en cuando, y que luego queden relegados al olvido; la planificación debe ser “un quehacer *definido, sistemático y orgánico* del Estado, que toma conocimiento de sí mismo y que surge como una necesidad imperiosa ante la creciente complejidad y crisis de la vida colectiva.”²⁵

Con todo, el que calificuemos a la planificación como proceso “racional” no significa necesariamente que se trate de una mera operación matemática, cuyo cálculo pueda siempre realizarse con la máxima exactitud; por el contrario, “la

²¹ MOSHER y CIMMINO, *op. cit.*, p. 313, “...aún si las acciones de hecho programadas no revisten el carácter de a largo plazo en su contenido, sin embargo, su valoración debería hacerse en relación (y según una confrontación racional) con las consecuencias, menos inmediatas en el tiempo.” (*Op. loc. cit.*)

²² BENERIA DE SURKIN, L., BRICALL, J., GRIFOLL, J., y SAURI, A., *Planificación y desarrollo*, Barcelona, 1964, p. 133; el subrayado es nuestro.

²³ PALERM, *op. cit.*, p. 2.

²⁴ PALERM, *op. cit.*, p. 3.

²⁵ CANO, GUILLERMO J., y MOUCHET, CARLOS, “La legislación y la organización administrativa como instrumentos para la formulación y ejecución de planes de desarrollo económico y social,” *LL*, 116: 365, 883; el subrayado es nuestro.

programación no es una alternativa del sentido común; no puede sustituir al sentido común y no debe sustituirlo. Lo suplementa...²⁶

6. La planificación como proceso temporal

La planificación fija siempre, necesariamente, lapsos en que se habrán de ir cumpliendo aspectos parciales de ella, y fechas límites en que habrán de estar cumplidos determinados objetivos. No interesa verdaderamente, desde el punto de vista conceptual, que tales plazos se cumplan realmente o no, pero no podremos decir que es “planificar” fijar objetivos y tal vez incluso medios para lograrlos, pero sin precisar ni siquiera aproximadamente las fechas en que tales medios habrán de ser aplicados para el logro de los objetivos indicados. Un plan sin fecha de cumplimiento no es un verdadero plan.

Es así posible sostener que “el concepto de programación temporal se ha institucionalizado con el transcurso del tiempo, llegando a convertirse en uno de los caracteres más universales de la función que tratamos.”²⁷

Por ello no compartimos la afirmación de que las constituciones, cuyo dictado se inició a fines del siglo XVIII, son una expresión, en forma muy esquemática, de la actividad programadora del Estado...; “Constituyen programas de acción, con fines y medios preestablecidos;”²⁸ a menos que se la exponga con un mero carácter comparativo; un plan, por más esquemático que sea, debe necesariamente prever las etapas, temporalmente demarcadas, en que sus objetivos habrán de irse realizando.

Adoptando pues este último criterio, cabe señalar que, por su {duración, los planes se clasifican en: 1º) De largo plazo (diez años o más); 2º) de mediano plazo (de dos a diez años; generalmente no exceden de cinco); 3º) anuales. A menudo, y sin perjuicio de establecer también planes de mediano o largo plazo, “los planes anuales son necesarios si los gastos del desarrollo forman parte del presupuesto gubernamental, puesto que el año presupuestal es de un año.”²⁹

7. La planificación y el grado del intervencionismo del Estado

Algunos autores hacen una gradación progresiva en los conceptos de “intervencionismo,” “dirigismo” y “planificación.”³⁰ El intervencionismo sería una suerte de reacción del Estado ante determinados hechos aislados de la economía, y que los atacaría sólo por sus *consecuencias* y no por sus *causas*, con algunas medi-

²⁶ TINBERGEN, JAN, *La planeación del desarrollo*, México, 1959, p. 13.

²⁷ MOSHER y CIMMINO, *op. cit.*, p. 325.

²⁸ CANO y MOUCHET, *op. cit.*, p. 866.

²⁹ HAGEN, *op. cit.*, p. 30.

³⁰ Así BETTELHEIM, CHARLES, *Problemas teóricos y prácticos de la planificación*, Madrid, 1962, p. 127 y ss.

das concretas y aisladas, tales como fijación de precios máximos o mínimos.³¹ El dirigismo, por su parte, significaría un grado más alto de intervención: En lugar de ser una intervención no sistemática, aunque pudiera ser frecuente, se transforma en una intervención sistemática, destinada a orientar la economía en un sentido determinado, con una unidad de política económica y en base a ideas generales y procedimientos generales.³² La planificación, por fin, sería el grado más alto de intervención del Estado, un conjunto de disposiciones totales que se dan con el fin de realizar un equilibrio entre producción y consumo.³³

En oposición a este criterio, que identifica la planificación con una determinada política económica, otros autores piensan que “La planeación, económica tampoco implica necesariamente un aumento en el grado de control gubernativo sobre el sistema económico,”³⁴ y que “Se puede... programar la actividad estatal, aún dentro de un gobierno de filosofía liberal. El problema filosófico comienza en la etapa de ejecución, cuando deba optarse porque la acción estatal sea sólo “indicativa” o se imponga imperativamente.”³⁵

En igual sentido se pronuncia TINBERGEN, quien sostiene que “La planificación óptima significa simplemente la mejor forma de planeación, y esa forma depende del régimen de que se trata. Un régimen comunista, es obvio, requiere un tipo distinto de planeación al que podría necesitar una economía liberal; un régimen de *laissez faire* requiere menos planeación que un país comunista de economía centralmente planificada. Por otra parte, en una economía mixta moderna, que es el tipo más común en la actualidad, existe una mayor necesidad de planeación de lo que fue necesario durante los períodos del *laissez faire*; y probablemente hay una mayor necesidad de planeación en una economía en vías de desarrollo que en un país desarrollado.”³⁶ Del mismo modo se expresa en un informe de las Naciones Unidas, en el que se señala: “Se suele confundir el concepto de un programa de desarrollo con el de una rígida intervención estatal en la economía... (pero)... puede ponerse en ejecución un programa con un mínimo de intervención estatal directa.”³⁷

³¹ BETTELHEIM, *op. cit.*, p. 130.

³² BETTELHEIM, *op. cit.*, p. 135 y 136.

³³ BETTELHEIM, *op. cit.*, p. 135.

³⁴ HAGEN, *op. cit.*, p. 16; en igual sentido WHITE, LEONARD D., *op. cit.*, pp. 221 y 222, y los autores que se citan en las notas siguientes.

³⁵ CANO y MOUCHET, artículo citado, p. 867.

³⁶ TINBERGEN, JAN, “Planeación óptima,” en el libro *Programación del desarrollo económico*, de BÉNARD, KALDOR y otros, México, 1965, p. 154.

³⁷ NACIONES UNIDAS, *Manual de proyectos de desarrollo económico*, México, 1958, p. 10, nota 1. En otro informe se agrega: “Hay alguna confusión entre el concepto de un programa de desarrollo y la regimentación rigurosa de la economía por el estado.” “Es cierto que el estado puede abarcar en esta forma una esfera de acción muy dilatada y suplantar en gran medida a la iniciativa privada. Pero esto no es en modo alguno inherente a un programa de desarrollo. Más aún, se concibe esa intervención amplia del estado sin tener objetivos definidos de desarrollo, ni haber claro concierto en sus inversiones; así como también podría darse un programa con el mínimo de intervención

En otras palabras, la planificación puede presentarse hasta con una alternativa más “liberal” que el intervencionismo del Estado puro y simple: En casos en que la intervención que el Estado ha asumido no puede abandonarse por razones de índole política o práctica, “el político y el funcionario público con inclinaciones liberales serias, a menudo se encuentra a sí mismo siendo el proponente de la planificación estatal centralizada en uno u otro campo, buscando mantener la intervención estatal al mínimo. Ha sido parte de la ironía de la historia durante las últimas décadas, que la planificación fuera a menudo la alternativa más «liberal» para el verdadero caos creado por la intervención estatal no coordinada y desorganizadora.”³⁸

De todos modos, es obvio que no puede confundirse “planificación” con “intervención,” incluso aunque se considere que la primera supone a la segunda en un grado aún mayor; pues “si bien es cierto que generalmente planificación implica intervención del Estado, la última no involucra necesariamente a la primera;”³⁹ “en los países latinoamericanos es frecuente que se confundan la intervención del Estado con la planificación. La historia de estos países está llena de ejemplos de intervención del Estado... pero no encontramos ningún esfuerzo constante hacia la planificación.”⁴⁰

8. Planificación “integral” o “integrada”

Desde el punto de vista terminológico y conceptual importa mucho no confundir dos términos similares, pero cuyos significados distan mucho entre sí: El de planificación “integral” o “total” y el de planificación “integrada.”

Se da el nombre de planificación integral o total a aquella que se basa en la propiedad por el Estado de la mayoría de los medios de producción, es decir, a la planificación socialista. Al estar en poder del Estado los instrumentos de producción del estado. El ámbito de la iniciativa privada y de la libre empresa puede, en realidad, ser muy vasta en un programa de desarrollo, lo cual no significa que el estado haya de limitarse al clásico dejar hacer. Por el contrario, un programa requiere la aplicación firme de una política de desarrollo; pero ello podría realizarse sin trabar la iniciativa privada, antes bien, ofreciéndole estímulos para que se oriente en determinado sentido y dándole acceso a los recursos indispensables.” O tal vez pueda decirse en definitiva que “hay dos tipos de intervención del estado: La que se realiza mediante tales instrumentos, creando un ambiente propicio al desenvolvimiento de la iniciativa privada y enderezándola al cumplimiento de ciertas metas u objetivos, y aquella otra forma de carácter regulativo en que se prescribe lo que puede hacer —o ha de abstenerse de hacer— la iniciativa privada. El régimen de permisos de cambio o el control de precios son características de este último tipo de intervención.” NACIONES UNIDAS, *Análisis y proyecciones del desarrollo económico*, t. I, *Introducción a la técnica de la programación*, México, 1955, p. 7. En realidad, dado que usualmente el nombre de intervención es aplicado a la intervención regulativa a que se hace mención en la última parte del párrafo transcrito, creemos conveniente continuar deslindando los conceptos: De “intervencionismo” y de “planificación” como nociones que pueden superponerse pero no necesariamente lo hacen.

³⁸ MYRDAL, GUNNAR, *Beyond the Welfare State*, Londres, 1960, pp. 14 y 15.

³⁹ ESCOBAR CERDA, LUIS, *Organización para el desarrollo económico*, Santiago de Chile, 1961, p. 103.

⁴⁰ ESCOBAR CERDA, *op. loc. cit.*

ción, él puede dirigir desde adentro todos los hilos de la economía, puede “obligar a los bancos a «prestar,» obligar a las empresas a tomar prestado y a gastar el montante de sus «créditos» en salarios e inversiones. Se puede, por tanto, dirigir la economía de manera efectiva.”⁴¹ En cambio, cuando se habla de planificación “integrada,” se hace referencia a que la planificación no debe ser únicamente económica, sino también social: Se integra pues lo económico dentro de lo social o viceversa. Con todo, es de destacar que a veces algunos autores, refiriéndose a este último tipo de planificación, pueden usar también el término “integral,” aunque no con el sentido de “total” —sobre todos los bienes de producción existentes, que serían del Estado— sino con el sentido de “económica y social,” es decir, general y omnicompreensiva de todos los *aspectos* del desarrollo; por ello se afirma que ella comporta un “rechazo del monismo económico.”⁴² Por las confusiones a que esto puede dar lugar, creemos preferible hablar de planificación “integral” o “total,” e “integrada” o “económica y social respectivamente.

9. *La terminología plan, programa, proyecto; planificación sectorial; planificación y planeamiento*

Usualmente se hace una gradación entre estos tres conceptos: proyecto es la unidad más pequeña dentro de la planificación, y se refiere a algo particular y concreto: Una escuela, una fábrica, un hospital;⁴³ *programa* es un conjunto de proyectos relacionados entre sí, por ejemplo un programa de construcción de escuelas o de hospitales; un conjunto de programas relacionados entre sí e interiormente compatible es, por fin, el plan.

Sin embargo la palabra “plan” no es necesariamente el producto más completo de la “planificación;” a veces suele distinguirse entre el plan general o nacional, y planes sectoriales, que abarcan sólo un aspecto del plan nacional: Siderurgia, petróleo, etc. A su vez, el término “programa” no siempre se emplea en el sentido de unidad que forma parte de un plan: No es raro encontrar que se emplea también este vocablo como sinónimo de plan, y que se diga “programación” en el sentido de “planificación.”⁴⁴ No se suele confundir, en cambio, “programa” ni “plan” con “proyecto:” Este último queda siempre referido al caso concreto y es esencialmente ejecutivo.

También es necesario referirse a las palabras “planificación” y “planeamiento.” En algunos países se habla de planificación para referirse concretamente a la

⁴¹ BETTELHEIM, *op. cit.*, p. 141.

⁴² PALERM, *op. cit.*, p. 8, quien emplea en este sentido el concepto de “planificación integral.”

⁴³ HAGEN, *op. cit.*, p. 30; también se ha dicho que un proyecto es un “plan ejecutivo,” BENVENUTTI, *op. cit.*, p. 131.

⁴⁴ Cfr. HAGEN, *op. cit.*, pp. 30-31. A la inversa, hay quienes hablan de programas” dándole a este vocablo el sentido más lato, y consideran que los planes y proyectos son especies de programas: BENVENUTTI, *op. cit.*, p. 130, quien invoca al efecto la terminología de la constitución italiana. No parece, con todo, una terminología conveniente.

planificación imperativa de los países socialistas, y de planeamiento para referirse al método usado en los países occidentales; nosotros llamamos generalmente “planificación indicativa” o “liberal” o “flexible,” etc., a esta última. El término “planeamiento,” en cambio, se ha generalizado más en su aplicación a la planificación “territorial” o “física” y es así un término comúnmente empleado cuando se habla de planes de ordenación del territorio, planes de urbanización, planes reguladores, etc. Con todo, es también de advertir que se encuentra con cierta frecuencia en los libros el empleo de los términos “planificación física” o “planificación territorial” en lugar de “planeamiento,” por lo que no puede afirmarse que exista una distinción establecida y firme entre ambos términos.⁴⁵

En nuestro país la denominada “ley de desarrollo” (decreto-ley del 30/IX/66) utiliza el término “planeamiento” de manera preferente, aunque en los considerandos utiliza, por ejemplo en el párrafo sexto, la palabra “planificada.”⁴⁶

Sinopsis

1 y 3. La planificación es una actividad del Estado que consiste en la determinación de fines y de medios para lograrlos; dicho en otras palabras, tiene elementos finalistas e instrumentales.

2. Es externa, es decir, está dirigida a influir a todos los sujetos de la colectividad, y no sólo a la propia actividad administrativa.

4. Es un proceso consciente que analiza los efectos que la actuación estatal ha de producir, en lugar de dejar que se produzcan automáticamente y sin saber con qué resultados.

5. Es un proceso racionalizador y orgánico, definido y sistemático, permanente y organizado.

6. Es un proceso temporal, que debe fijar las etapas intermedias y finales en que sus objetivos habrán de cumplirse.

7. No es lo mismo que intervencionismo estatal, aunque puede suponerlo en una gran medida.

8. Debe ser integrada, esto es, económica y social.

⁴⁵ Ver por ejemplo SERRANO GUIRADO, ENRIQUE, *Planificación territorial, política del suelo y administración local*, Madrid; 1963; del mismo autor, *Planificación territorial y planificaciones sectoriales*, Madrid, 1965.

⁴⁶ Es que, en definitiva, el verbo “planear” y sus derivados “planeado,” “planeando,” “planeamiento” no es de tan cómodo manejo como “planificar,” “planificado,” “planificando” y “planificación.” De allí que quien hable de “planeamiento,” difícilmente podrá luego decir “planeado” o “planear,” y usará entonces eufemismos tales como “formular planes” o volverá insensiblemente a la expresión “planificar” y sus derivados; en ambas cosas incurre la legislación de referencia, y ello demuestra a nuestro juicio la ventaja lingüística del verbo “planificar.”

9. La terminología no es uniforme, y a veces se usa “planeamiento” en el sentido de “planificación indicativa,” o también en el sentido de “planificación física.”