

### SECCIÓN III

## ***PLANIFICACIÓN Y DERECHO*** ***(1973, selección y notas de 2014)***

CAPÍTULO I: Caracteres y problemas de la planificación (por instrucción programada ramificada) .....	239
CAPÍTULO II: Planificación imperativa e indicativa .....	291
CAPÍTULO III: Otros tipos jurídicos y políticos de planificación .....	311
CAPÍTULO IV: Aspectos jurídicos del plan .....	331
CAPÍTULO V: La planificación y el poder legislativo .....	341



## *Capítulo I*

### **CARACTERES Y PROBLEMAS DE LA PLANIFICACIÓN (POR INSTRUCCIÓN PROGRAMADA RAMIFICADA)**

La presente introducción constituye un ensayo de aplicación del método de “instrucción programada ramificada,” combinado con el método de casos, para el análisis de algunos problemas generales de la planificación.

Las bases sobre las que esta introducción está concebida son las siguientes:

1. El lector es llevado, desde el inicio, directamente a problemas o casos prácticos. Para cada caso se ofrecen algunas alternativas de solución, de las cuales el lector elige una y es reenviado a otra parte del trabajo, donde encontrará si la respuesta elegida es adecuada o no y, a veces, una breve discusión acerca de los fundamentos de la corrección o incorrección de la respuesta.

2. Si la respuesta elegida es correcta, el lector es allí enviado al siguiente problema y así en lo sucesivo. En consecuencia, de elegirse siempre las respuestas “correctas,” el trabajo será leído en un tiempo harto breve; aquí reside una de las utilidades prácticas del sistema, ya que de este modo cada lector puede ajustar el estudio a su propio ritmo de aprendizaje o conocimientos previos sobre el tema, prescindiendo así de la lectura que le resulte superflua.

3. Si la respuesta elegida es incorrecta, el lector es enviado a otra parte del texto en la cual se brindan, en pocas páginas, los elementos de información requeridos para la solución correcta del caso. Leída la información, el lector debe retornar al problema solucionado incorrectamente y elegir otra respuesta. El avance en el estudio del trabajo está así supeditado, dentro de la mecánica de este método, a que el lector haya superado cada problema individual y hallado la respuesta “correcta.”

4. Tratándose en gran medida de juicios de valor, es posible que el lector no comparta la opinión del texto acerca de cuál es la solución “correcta” o “incorrecta.”

Sin perjuicio de que esto puede desde luego discutirse con el profesor en la clase, el texto está con todo concebido de manera tal que el lector pueda conocer los argumentos del autor y, en consecuencia, ubicarse respecto de su pensamiento, salvando entonces su propia opinión.

5. El conocimiento que brindan o suponen los diferentes problemas es acumulativo, pero cada problema enfoca un aspecto distinto. Para control, algunos de los problemas posteriores replantean indirectamente aspectos ya vistos en los primeros, de modo que si ellos fueran resueltos incorrectamente en una etapa posterior, se reenvía al lector a repasar el punto en que la cuestión se trató primeramente.

6. Es parte de la mecánica del sistema el que no haya un orden “académico” de temas ni de texto, razón por la cual el trabajo *no* puede leerse en forma saltada, (pero sí, paradójicamente, en forma secuencial como si fuera un texto ordenado, prescindiendo de los problemas) y los envíos y reenvíos se hacen siempre a páginas ubicadas más adelante o más atrás de donde el problema se encuentra planteado, con lo cual es necesario constantemente cambiar de página. Desde luego, el que el envío sea hecho a muchas páginas adelante o muchas páginas atrás, no tiene nada que ver con el grado de acierto o adelanto del lector: Éste es dado exclusivamente por la progresiva y “correcta” solución de los problemas que se le plantean.

Asimismo, cabe hacer notar que el método de enviar constantemente a otras partes del trabajo, en lugar de seguir un orden más directo, responde al fin de ayudar a mantener constante el nivel de atención; se trata simplemente de un auxilio mecánico que opera a nivel de psicología de la atención.

Una explicación más detallada se puede encontrar en el Libro I del t. 10.

### Casos

1. La Oficina Nacional de Planeamiento de su país acaba de publicar en un folleto el Plan Nacional de Salud aprobado para el próximo quinquenio. En él se señala que el objetivo del plan es el mejoramiento de la salud de la población, el saneamiento ambiental, la disminución de la morbi-mortalidad infantil y la prevención de enfermedades transmisibles. A tales efectos se contempla la creación de centros asistenciales materno-infantiles, la realización de campañas de vacunación masivas, y el establecimiento de normas y realización de acciones tendientes a eliminar la contaminación de las aguas y de la atmósfera, como así también a regular y controlar el uso de agentes químicos u orgánicos que contaminen los suelos, la fauna o la flora. Ante un requerimiento periodístico, se

aclara que en esa semana se comenzará a trabajar en los programas y proyectos, que se anunciarán a la brevedad.

Esta descripción del plan nacional de salud, ¿reúne los elementos mínimos de un plan o de la planificación?

a) No, porque las medidas que se contemplan son insuficientes para conseguir los objetivos propuestos.

b) Sí, porque tiene la descripción de los fines u objetivos a conseguir, y de los medios a emplear para conseguir esos fines.

c) No, porque le falta concreción en la determinación de los fines y de los medios que contempla.

*Si su respuesta es a), lea el punto 1.6*

*Si su respuesta es b), lea el punto 1.7*

*Si su respuesta es c), lea el punto 1.8*

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

En el 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.<sup>1</sup>

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 de cualquier manera uno de los principales elementos del concepto de planificación: El ser una actividad preordenada para conseguir determinados fines.<sup>2</sup> Es pues, en primer lugar, una noción finalista o teleológica: Los resultados perseguidos constituyen la razón común de las disposiciones del plan, el elemento que unifica sus par-

<sup>1</sup> Dice en este sentido CAZES, M. B., “*Démocratie et plan,*” en el libro *Les problêmes de la planification*, Universidad Libre de Bruselas, Bruselas, 1963, p. 75 y ss., p. 86, que “...lo que se llama impropriamente programa económico de un partido consiste de hecho en una adición de reivindicaciones, generalmente a corto plazo, de las cuales nadie busca verificar la coherencia y el costo.”

<sup>2</sup> Esta característica, como se verá, es pacífica en doctrina. Ver, por ejemplo, SANTANIELLO, GIUSEPPE, *Gli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, Milán, 1963, p. 162; BENVENUTI, FELICIANO, *Appunti di diritto amministrativo, Parte generale*, Padua, 1959, p. 130, etc.

tes componentes.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> Algunos autores entienden incluso que el comienzo de un planeamiento eficaz es la completa y clara especificación del objetivo, ya que lo desconocido no puede proyectarse; lo que no se comprende con claridad no puede planearse bien. La eficacia del planeamiento depende de que se tenga o no una completa y clara comprensión de la meta propuesta.<sup>5</sup> Sin embargo, veremos luego cómo el fin y los medios se interaccionan recíprocamente.

Siga ahora con el punto 1.2.

1.2. Se otorga a la palabra planificación un denominador común: El ser un *instrumento* de disciplina de una *actividad* preordenada a la obtención de determinados *objetivos*,<sup>6</sup> es decir, un conjunto de instrumentos, medios y medidas destinados al logro de ciertos objetivos, fines y metas.<sup>7</sup> Se ha dicho así que para que una actividad cualquiera pueda decirse planificada, “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 estos (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.”<sup>8</sup> 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

<sup>3</sup> MIELE, GIOVANNI, “La pianificazione urbanistica,” en el libro del mismo nombre, Atti del VII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Milán, 1962, p. 29 y ss. Señala este mismo autor que por ello “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 estos, mediante el vínculo de una recíproca ligazón, una unidad de fin.” En sentido similar SANTANIELLO, *op. cit.*; 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 *Procedimientos y recursos administrativos*, Buenos Aires, 1970, p. 7 y ss. [Hoy en el t. 4 del Tratado.]

<sup>4</sup> MIELE, *op. cit.*, p. 33; SANTANIELLO, *op. cit.*, p. 165 y otros.

<sup>5</sup> PERSON, H. S., La investigación y el planeamiento como funciones de la administración y la dirección administrativa, en el libro de DWIGHT WALDO, *Administración pública*, México, 1967, p. 461. El autor citado agrega que una de las diferencias entre el planeamiento empresarial y el público es que el primero tiene siempre delimitados sus objetivos con un considerable grado de precisión, mientras que “En contraste, léase una ley del Congreso estableciendo un departamento del gobierno o cualquier otra empresa pública. Cuán imprecisa es; cuánto deja a la imaginación del primer jefe, y de cada jefe sucesivo, modificado por conjeturas y opiniones.” “El punto de partida de un planeamiento eficaz y de un manejo mejorado de los asuntos públicos consiste, en este nivel y en tal punto, en más objetivas (*sic*) declaraciones de objetivos en las leyes del Congreso.” (*Op. cit.*, p. 461.)

<sup>6</sup> SANTANIELLO, *op. cit.*, p. 164; BENVENUTI, *op. cit.*, p. 130.

<sup>7</sup> De este modo se suele hacer 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. Este tipo de “precisiones” terminológicas, con lodo, no nos parece necesaria. En el fondo son inútiles discusiones semánticas. Nos remitimos para esto a HOSPERS, JOHN, *Introducción al análisis filosófico*, Buenos Aires, 1967, cap. 1. [Que, a su vez, son resumidas en el cap. I del t. 1 del Tratado.]

<sup>8</sup> SANTANIELLO, *op. cit.*, p. 164; MIELE, *op. cit.*, p. 33.

el cómo, el cuándo y el cuánto de las medidas calculadas para lograr aquellos fines.<sup>9</sup> Ambos, a su vez, se influyen mutuamente.

Por ello, “qué,” “cuánto,”<sup>10</sup> “cuándo,” “cómo,” “con qué,” “dónde,” “quién,” son todas preguntas elementales en el proceso de planificación, cuyo análisis y concreta respuesta constituyen condiciones mínimas de la seriedad técnica de las decisiones a adoptar. Esta concreción, que conduce a delimitar y especificar en el tiempo y en el espacio las acciones a realizar, debe eliminar toda vaguedad, toda especulación puramente teórica, toda declamación demagógica o populista de excelentes fines que se propicia conseguir pero no se ha pensado concretamente cómo lograr.

Debe así distinguirse la planificación en su significado más estricto, de otros tipos de previsiones, pronósticos o vaticinios acerca del futuro, los que nunca estuvieron ajenos a las preocupaciones del hombre;<sup>11</sup> sólo se puede hablar de *planificación* cuando a esa preocupación acerca del futuro se le agrega la concreta *determinación de medios*<sup>12</sup> en función de los fines que se consideran; por eso 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 solo eso; es pensar en una posible *acción* futura.<sup>13</sup> Cabe entonces separar la planificación de toda especulación abstracta, previsión o construcción “fantástica;” planificar no se identifica con predecir<sup>14</sup> ni profetizar.

Separamos también la planificación, de más de un enfático discurso oficial, conferencia de prensa, “programa” político, mensaje oficial, directivas ministeriales o presidenciales, etc. Planificación será siempre, como mínimo absoluto y entre otras cosas, la *concreta determinación* —qué, cómo, cuándo, cuánto, con qué, dónde, quién— de los medios que se emplearán para conseguir fines igualmente concretos —qué, cuándo, etc.

Si usted eligió la respuesta *a)* en el punto 1, siga leyendo hasta el punto 1.5; si eligió la respuesta *b)*, vuelva ahora al punto 1, relea el caso y elija la respuesta *c)*.

1.3. Lo antedicho no quiere decir, con todo, que pueda hacerse planificación sin antes haber determinado cuál es el curso que siguen los acontecimientos; para que la planificación sea digna del nombre de tal, deben entonces reunirse *inicialmente*

<sup>9</sup> MIELE, *op. cit.*, p. 31; SANTANIELLO, *op. cit.*, p. 164 y 165.

<sup>10</sup> Desde luego, esto sólo se aplica cuando las metas o los medios son cuantificables.

<sup>11</sup> Como ejemplo de ello puede recordarse la *Utopía*, de TOMÁS MORO, o *La Ciudad del Sol*, de CAMPANELLA. Quizás pueda mencionarse aquí también la ciencia o el fraude de la astrología, según se la entienda; modernamente, la prospectiva.

<sup>12</sup> 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.”

<sup>13</sup> MOSHER y CIMMINO, *op. cit.*, pp. 314 y 315.

<sup>14</sup> MOSHER y CIMMINO, *op. cit.*, p. 309.

*varios* elementos: 1) Un análisis crítico de la situación global tal como ella se presenta en un momento dado; 2) la previsión de la evolución futura, realizando las proyecciones pertinentes que muestren el comportamiento y evolución previsible de la economía o de la sociedad; 3) con los elementos de juicio anteriores, entonces comienza la determinación de objetivos concretos, susceptibles de ser obtenidos en fechas determinadas y que habrán de modificar —si las acciones que se realizan para ello son eficaces— el futuro anteriormente previsto de acuerdo a las proyecciones naturales; 4) tales objetivos se implementan entonces con la descripción precisa de los medios con los cuales se los habrá de alcanzar.<sup>15</sup>

En otras palabras, debemos determinar primero, con la precisión que nos sea posible, cuál es el estado actual de las cosas, cuál es la evolución que han venido teniendo desde el pasado y cuál es su evolución previsible en el futuro, para saber qué es lo que corresponde modificar, si es que algo corresponde hacer. En esta medida, la planificación requiere primero la realización de proyecciones simples, como pasos previos del análisis y diagnóstico de la realidad. Luego vendrá la decisión acerca de qué cosas deben corregirse para el futuro y qué cosas deben hacerse en el presente y en el futuro para que ese futuro sea modificado como se lo desea.

1.4. Lo dicho no cambia sino que se acentúa, si con otro criterio se rechazara la distinción entre “fines” y “medios,” en el sentido de que ambos están tan íntimamente unidos que es imposible pensar en fines sin pensar en medios y viceversa: Pues no hay duda que si la decisión ha de ser realista, los fines han de ser elegidos con conocimiento previo y en función de los medios de que se dispone o puede disponer. El aforismo “la política es el arte de lo posible” destaca esta particularidad, señalando en otras palabras el hecho que para tomar una decisión de gobierno se está siempre limitado por una gama de posibilidades dentro de las cuales es necesario operar. Incluso aunque se sacrificaran otros fines para incrementar los medios disponibles para un fin elegido, igualmente ese sacrificio u opción y el consiguiente aumento relativo de medios utilizables para los fines por los que se ha optado, debe ser estimado y apreciado al adoptar la decisión acerca del o los fines.

Elección de fines y determinación de medios, pues, *no constituyen etapas diversas que se cumplan sucesivamente*, sino que en gran medida deben ser analizadas y resueltas al mismo tiempo, interactuando unos y otros.

1.5. Esta unión de fines y medios hace que al decidirse cuáles serán los objetivos del plan se está ya limitado por los medios de que se dispone o podrá disponer, y que si no se toma conciencia de esta limitación se corre el riesgo de hacer previsiones excesivamente optimistas, carentes de realismo. Un vicio relativamente

<sup>15</sup>En este sentido GOURNAY, BEMARD, *Introduction à la Science administrative*, París, 1966, p. 78.

frecuente de los planes de desarrollo es justamente el indicado, ya que se fijan metas de difícil o imposible cumplimiento.

Con todo, no es necesariamente ajeno a la planificación el fijarse objetivos y metas ambiciosos, ya que ellos pueden constituirse en acicate que despierte el máximo de energías disponibles y tal vez ocultas; pero entonces debe cuidarse de distinguir entre aquellos objetivos que de no cumplirse no alteran la viabilidad básica del plan y aquellos otros que, en caso de fracaso, podrían hacer sucumbir al plan entero: En estos últimos, como es evidente, no debe pecarse de un optimismo que no esté justificado por los medios con que se cuenta realmente.

Finalmente, no está de más recordar que aún distinguiendo entre fines y medios, los fines suelen estar más o menos jerarquizados —objetivos generales; objetivos particulares; a corto plazo; a largo plazo—, de lo que puede resultar que un objetivo intermedio sea un medio para otro objetivo diverso.<sup>16</sup>

Luego de haber leído los puntos 1.1 a 1.5, relea el problema relatado en 1 y elija la respuesta c).

1.6. Si usted considera, por haber elegido esta respuesta, que las medidas propuestas son insuficientes, posiblemente usted tenga razón en materia de técnica sanitaria, pero de todos modos eso hace a la *eficacia* de las medidas a tomar, y no a si el esquema de plan descrito *reúne o no los requisitos mínimos de toda planificación*. Una cosa es que una serie de medidas puedan considerarse planificadas y otra, que sean o no las medidas que a su vez conviene adoptar. Puede haber buenas medidas no planificadas y malas medidas o acciones *planificadas*. La planificación no garantiza el éxito de las acciones, sino que es sólo un método de trabajo para *ayudar a tomar decisiones*, con el apoyo no de la intuición sino de la técnica. Por lo tanto, aunque las decisiones del esquema de plan de salud descrito en el número 1 sean correctas, ello no asegura que estén planificadas y, a la inversa, el que sean incorrectas no prueba tampoco que *por esa razón deban considerarse no planificadas*. La planificación supone requisitos mínimos que allí no están presentes.

Lea los puntos 1.1 a 1.5.

1.7. Sin duda que se aproxima más a la idea de planificación el tener por lo menos en consideración cuáles son los fines que se han de perseguir y los medios que deben emplearse para obtenerlos: Pero tal como está expuesto el caso en el número 1, no puede de ningún modo admitirse que con esa imprecisión y vaguedad tenga los requisitos mínimos que la planificación supone. Lea el punto 1.2, luego relea el problema del punto 1 y elija la respuesta c).

1.8. Efectivamente, nada puede considerarse planificado o programado, si no está definido con algún grado de concreción *qué* se quiere conseguir, *cuándo* se

<sup>16</sup> GOMAY, *op. cit.*, p. 80.

espera conseguirlo, *en qué medida, en dónde*: Ni tampoco *cómo* se lo conseguirá, haciendo *qué cosas, en qué tiempos*, en *qué lugares*, con *qué fondos*, por intermedio de *qué organismos*, etc. En el ejemplo dado en el número 1. se encuentra el objetivo del “mejoramiento de la salud de la población,” que por su vaguedad no quiere decir prácticamente nada; no se sabe cuáles son los problemas de saneamiento ambiental que se quiere corregir, ni dónde están, ni cómo son; no se establecen cuáles son las enfermedades infantiles que se quiere combatir, ni las causas de mortalidad que se quiere atacar, ni se las explicita, cuantifica, ubica geográficamente, etc. En cuanto a los medios, en el relato del número 1 no se dice qué tipo de centros asistenciales materno-infantiles se harán, ni dónde, ni cuándo, ni cuántos, ni quién los hará, ni de dónde saldrán los fondos para hacerlos, ni con qué elementos contarán. No se dice contra qué enfermedades se vacunará, ni cuándo ni cómo ni con quién ni dónde se harán las vacunaciones masivas; no se explica cómo se combatirá la contaminación de las aguas, ni dónde ni por quién, ni con qué acciones; no se indican los agentes químicos u orgánicos que contaminan los suelos, la fauna o la flora, ni se dan pautas sobre toxicidad, poder residual, ni en definitiva ninguna indicación concreta de lo que debe hacerse.

Si usted contestó *c)* de primera intención en el caso número 1 y *en general* comparte las aclaraciones que esta respuesta explicita en el presente número 1.8, entonces puede continuar con el número 1.12.

Si usted contestó primero *a)* o *b)* al problema 1, y *luego de leer esta respuesta aún considera que no es adecuada, por cuanto este nivel de concreción (qué, cuándo, cuánto, cómo, quién, con qué, dónde) corresponde a su juicio al nivel de “proyecto,” pero no al nivel de “plan,” entonces lea los puntos 1.9, 1.10 y 1.11.*

1.9. Usualmente se hace una gradación entre tres conceptos: Proyecto es la unidad más pequeña dentro de la planificación, se refiere a algo particular y concreto: Una escuela, una fábrica, un hospital;<sup>17</sup> *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 interriormente compatible es, por fin, el *plan*.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> HAGEN, *op. cit.*, p. 30. También se ha dicho que un proyecto es un “plan ejecutivo,” BENVENUTI, *op. cit.*, p. 13.

<sup>18</sup> La palabra “plan” no es necesariamente el producto más complejo 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.” No se suele confundir, en cambio, “programa” ni “plan” con “proyecto.” Este último queda siempre referido al caso concreto y es esencialmente ejecutivo.

Esto no significa, sin embargo, que un programa sea *simplemente* la “suma”<sup>19</sup> de proyectos y que la *adición* de los programas dé por resultado un plan, ya que el procedimiento de elaboración y concepción es justamente el inverso: Del modelo de desarrollo se pasa al plan macroeconómico y, de éste, se pasa luego a los planes sectoriales, programas y proyectos. Sin esta visión global la planificación perdería carácter estructural y a lo más resultaría en una compatibilización de proyectos y programas confeccionados sin una visión de conjunto. Pero tampoco se puede formular la visión global sin tener simultáneamente una visión de los diferentes segmentos del problema.

En efecto, por más que podamos distinguir los tres niveles de concreción o detalle —plan, programa, proyecto—, lo cierto es que la interdependencia recíproca que existe entre fines y medios hace indispensable tener una idea específica del costo de un *proyecto*, por ejemplo, para saber cuánto costará el *programa* y para saber a su vez cuánto costará el plan y de dónde se sacará el financiamiento. Si al momento de formular el plan y estudiar su costo no se sabe concretamente cuánto cuesta cada proyecto, mal se puede saber cuánto costará el plan: Las estimaciones del plan serán en tal caso carentes de verdadera seriedad. Lo mismo es aplicable a los diversos aspectos que un proyecto puede implicar: Si no se sabe, en el caso del número 1, cuáles enfermedades son las que responden a un tratamiento preventivo de vacunación, cuáles son las vacunas que al efecto pueden emplearse; si ellas estarán disponibles en el momento oportuno y si se cuenta con los fondos para adquirirlas y con los medios para aplicarlas, ninguna seriedad tendrá que se hable de un plan de vacunación masiva, pues no se sabe al momento de decirlo cuáles son concretamente los medios que se emplearán.

Siga con el punto 1.10; si usted leyó este punto a resultas de haber sido remitido aquí en el punto 1.13, pregunta 4, y contestó *correctamente* la pregunta 5 del mismo cuestionario 1.13, entonces siga ahora directamente con el punto 2.

1.10. Además de lo que acabamos de exponer, es también importante recordar que en toda planificación de hecho se utiliza el método de las aproximaciones sucesivas, en lo que como veremos juega un rol importante la creciente mejor observación y conocimiento de los hechos, y la mejor y más precisa elaboración y corrección de los objetivos, metas y medios a formularse finalmente en el plan.

Así como la planificación es dinámica en cuanto a la flexibilidad y adaptabilidad de los planes ya dictados, también es en cierto modo dinámica en la preparación misma del plan. Más concretamente, el plan se elabora por aproximaciones sucesivas, antes que por etapas claramente diferenciadas —si bien, sin duda, es

<sup>19</sup> 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: BENVENUTI, *op. cit.*, p. 130, quien invoca al efecto la terminología de la constitución italiana. No parece con todo una terminología conveniente. Ver PREDIERI, ALBERTO, *Pianificazione e costituzione*, Milán, 1963, p. 97.

deseable seguir las etapas lógicas—, por ejemplo las que en un aspecto parcial comentamos en el punto 1.3.

En efecto, dado que no se puede en la actualidad hacer un modelo matemático “cerrado” y preciso, que detalle las relaciones entre los diversos elementos de la vida económica, inversión, productividad, producción, ingreso, consumo, comercio exterior, etc.,<sup>20</sup> no puede tampoco hacerse una formalización completa, etapa por etapa, de las conclusiones a que se va arribando: Ellas son necesariamente provisionarias. Ocurre pues que las distintas variables, dificultades, etc., no aparecen sino en el curso de la elaboración, o se modifican.<sup>21</sup> “No son sólo las bases de partida del modelo las que son elegidas con cierta arbitrariedad, sino que un cierto número de relaciones no están precisadas, tienen una parte de arbitrariedad, y pueden ser modificadas en, vista de nuevas informaciones.”<sup>22</sup> De allí que el plan se elabore, como queda dicho, por aproximaciones sucesivas: Se descompone el problema de conjunto en partes relativamente independientes; se resuelve cada problema partiendo de hipótesis provisionarias que serán precisadas por las soluciones dadas a los otros problemas y *se retocan sucesivamente todas las soluciones*.<sup>23</sup>

Todo aquél que alguna vez ha trabajado dentro de un equipo de planificación conoce de la impotencia inicial de conseguir información suficiente; de la resignación subsiguiente, ante la necesidad de seguir cumpliendo las etapas del trabajo y la formulación de problemas, hipótesis, objetivos, metas, medios, etc., en base a la información conseguida; por último, de la sorpresa y casi fastidio que se padece al encontrar, ulteriormente, información más completa, más nueva, mejor fundamentada, cuando ya se está poco menos que terminando el trabajo... lo que, por supuesto, inevitablemente obliga a rehacer los pasos ya cumplidos, a revisar los problemas, las hipótesis, los objetivos, las metas, los medios... Pocas veces es esto tan grave como para tornar, inútil el esfuerzo ya realizado, pero de todos modos constituye una realidad suficientemente frecuente como para que sea indispensable otorgar el máximo de importancia a la recolección de la información, y a las relaciones entre los problemas concretos y las posibles soluciones concretas, con el enfoque más global del plan.

Con todo, no ha de pensarse que este método de “aproximaciones sucesivas” se deba necesariamente a un mal cumplimiento de la etapa inicial de búsqueda de datos; ocurre también que la recolección de la información se realiza siempre de acuerdo a un esquema de observación de la realidad, el cual a su vez depende del marco teórico con que se cuenta y también de un cierto conocimiento previo de la misma realidad. En consecuencia, al avanzarse en el estudio, en base a la

<sup>20</sup> BAUCHET, *La planification française*, París, 1966.

<sup>21</sup> BAUCHET, *op. cit.*, p. 187.

<sup>22</sup> BAUCHET, *op. loc. cit.*

<sup>23</sup> BAUCHET, *op. loc. cit.*, que en todos estos aspectos refleja la experiencia francesa sobre la materia.

información conseguida inicialmente y, al adentrarse el planificador en los problemas, etc., de esa realidad, su marco de referencia se enriquece, le aparecen nuevas pautas para la observación y, en consecuencia, está mejor orientado y ubicado para encontrar y hallar nueva información. Pero todo esto depende de que en cada caso vaya observando el detalle —el qué, cómo, cuándo, dónde, cuánto, quién—, ya que de lo contrario acumula información imprecisa y equívoca, por lo tanto inútil y proclive a hacerlo incurrir en cada vez mayores errores.

Esa aparición de información esencial, recién al promediar o finalizar el trabajo de preparación del plan o proyecto, representa a veces no un fracaso del planificador, sino un triunfo sobre sí mismo: Demuestra que su enfoque de la realidad y sus posibilidades de dar soluciones adecuadas para los problemas encontrados, han progresado considerablemente sobre la base de la información inicial, y se encuentra probablemente bien encaminado dentro del método de aproximaciones sucesivas, con el adecuado grado de concreción.

A todo ello cabe agregar, por fin, la dinamicidad de la propia realidad,<sup>24</sup> ya que los hechos investigados inicialmente pueden cambiar en una u otra manera mientras aún no se ha terminado de confeccionar el plan, lo que como es natural obligará también a nuevos reajustes de las conclusiones a que se había arribado provisoriamente. Nuevamente aquí, una mente no entrenada para la observación y el pensamiento concreto, no podrá reajustar sus esquemas globales ante los cambios concretos de la realidad.

Siga con el punto 1.11.

1.11. Por último, y siempre en relación al problema de si debe o no concretarse el plan en el qué, cuándo, cuánto, cómo, dónde, quién, etc., o si éste corresponde a la etapa de “proyecto” y no a la de “plan,” consideramos de importancia hacer presente la muy importante relación que existe entre la toma de las decisiones que hacen al plan y la ejecución que de esas decisiones se haga después. La ejecución, como es obvio, se concreta recién al nivel de proyecto (una vez aprobado y puesto en marcha) y si admitimos que es fundamental para la planificación evaluar su ejecución para reajustar lo decidido de acuerdo a los resultados que se van produciendo en la práctica, entonces debemos también concluir en que es importante tener presente al momento de formular el plan cuál será el modo, el qué, el cuándo, etc., de esa futura ejecución.

Es cierto que suele ser motivo de distintos enfoques administrativos el determinar si las funciones de la administración pueden dividirse en “planificación,” “organización,” “ejecución” y “control”<sup>25</sup> o sí en cambio el proceso de planificación incluye las siguientes etapas mencionadas, particularmente la ejecución. En verdad, sea cual fuere el criterio conceptual que se adopte, lo cierto es que no

<sup>24</sup> PERSON, *op. cit.*, p. 455.

<sup>25</sup> Ver en este sentido TERRY, GEORGE R., *Principios de Administración*, México, 1962, p. 143 y ss.

puede pensarse que, por ejemplo, planificación y ejecución sean cosas totalmente distintas, como si el planeamiento fijase una línea de acción y luego se olvidase de ello, comenzando la actuación de los ejecutores allí donde había terminado la de los planificadores;<sup>26</sup> tampoco puede creerse que el control sea totalmente independiente de la planificación, puesto que tal control permitirá la reformulación y corrección del plan, en la medida que resulte que éste no se ha podido cumplir totalmente, o que la realidad ha cambiado en relación a lo que era al confeccionar el plan.

Por ello, la planificación no sólo debe atravesar las etapas que ya indicamos (investigación, previsión de la evolución futura, determinación de objetivos, establecimiento de medios), sino que debe también contemplar o coordinar dos aspectos igualmente fundamentales.

a) *Ejecución*: Debe establecerse quién tomará las medidas que el plan dispone, es decir, qué órganos o funcionarios deberán ejecutar el plan, en qué aspectos, etc. Esto es muy importante en la administración pública, pues en ella generalmente no existe una clara atribución de deberes y tareas. Debe por ello fijarse específicamente la asignación de responsabilidades a las instituciones o los individuos.<sup>27</sup>

b) *Control*: Asimismo deben institucionalizarse métodos que permitan controlar el grado de progreso del plan,<sup>28</sup> para saber si la economía o el proceso social se ha comportado de acuerdo a la tendencia que llevaba anteriormente, o si en cambio se ha comportado de acuerdo a las previsiones y objetivos del plan; el control también debe hacerse para “medir los resultados de las operaciones... unidad por unidad, sección por sección.”<sup>29</sup> Esta comprobación de progresos debe darse a publicidad<sup>30</sup> a dos fines distintos: Primeramente, indica dónde están los errores y da a la dirección administrativa y al gobierno ocasión para corregirlos antes de que hayan afectado seriamente a la calidad y al volumen del trabajo; y segundo, “la publicidad, a base del análisis de la producción diaria y otros datos similares, despierta uno de los más fuertes impulsos del hombre: El orgullo por lo que consigue realizar,”<sup>31</sup> es decir, contribuye a una mayor eficacia en la ejecución.

c) *Conclusiones*: Por ello, sea cual fuere el criterio que se adopte, es claro que la planificación no puede quedar relegada a un cartapacio con fines y medios que

<sup>26</sup> PERSON, *op. cit.*, p. 464. Agrega este autor: “Distinguimos, por considerarlo conveniente, entre el planeamiento y la ejecución, pero las últimas etapas del planeamiento son las primeras de la ejecución.” (P. 459.) Cuando, más adelante en este trabajo, se analice la implementación administrativa de un proyecto, se verá con más detalle que a pesar de la distinción entre los órganos planificadores y los ejecutores, una buena planificación debe contemplar también las etapas y los problemas de la ejecución, si ha de ser eficaz y realista.

<sup>27</sup> PERSON, *op. cit.*, p. 464.

<sup>28</sup> GOURRAY, *op. cit.*, p. 78.

<sup>29</sup> PERSON, *op. cit.*, p. 463.

<sup>30</sup> PERSON, *op. loc. cit.*

<sup>31</sup> PERSON, *op. loc. cit.*

jamás se cumplieron y no se sabe si fueron reales; debe, pues, ir indisolublemente unida a la ejecución de las medidas propuestas, y al control de la eficacia de esa ejecución y de las ideas que las fundamentaron, para constatar doblemente la corrección del plan y la efectividad de su implementación administrativa. Por ello es que en el caso planteado en el número 1, la solución correcta es la c), Con las aclaraciones expuestas en 1.8, y a pesar de las posibles objeciones expuestas al final del punto 1.8.

Siga ahora con el punto 1.12.

1.12. Usted ha llegado a este punto habiendo solucionado el problema del punto 1., y leído en su caso las explicaciones e informaciones brindadas en el resto de los subpuntos. Ahora bien, para que usted mismo pueda controlar si ha cumplido y/o puede prescindir satisfactoriamente de todo lo que antecede en este punto, le sugerimos que conteste el siguiente cuestionario de respuesta múltiple, en el cual usted debe contestar “sí” o “no” a cada una de las respuestas marcadas con letras: a), b), c).

1º) El realismo en la planificación quiere decir:

SI NO a) *Que los fines deben elegirse en función de los medios de que se dispone o puede disponer;*

SI NO b) *que no debe esperarse de la economía una evolución distinta de la que ha tenido hasta el presente;*

SI NO c) *que no hay que fijarse metas que sean imposibles de alcanzar.*

2º) La planificación es:

SI NO a) *Una toma de decisiones que no se vincula, necesariamente a la ejecución misma de esas decisiones;*

SI NO b) *un proceso que se complementa necesariamente con la ejecución;*

SI NO c) *una primera etapa de toma de decisiones globales en cuanto a los objetivos a perseguir y medios a utilizar, que luego será seguida de sucesivas etapas en las cuales se formularán los proyectos, y luego se pondrán en ejecución.*

3º) La planificación es:

SI NO a) *Supone como un paso previo la realización de proyecciones;*

SI NO b) *consiste en realizar proyecciones sobre el futuro;*

SI NO c) *puede realizarse sin necesidad de efectuar proyecciones.*

4º) Un plan:

- SI NO a) *Es la suma de programas y proyectos sectoriales coherentes;*  
 SI NO b) *es independiente de los proyectos que puedan luego hacerse en base a él;*  
 SI NO c) *es un proyecto.*

5º) La planificación:

- SI NO a) *Se formula por etapas sucesivas, cada una de las cuales precluye las anteriores, en el sentido que una vez completadas no se vuelve ya sobre ellas;*  
 SI NO b) *se formula por aproximaciones sucesivas, en el sentido que en cada etapa siguiente se vuelven a retocar y corregir las anteriores.*

Controle sus respuestas con el punto 1.13 y luego siga con el punto 2.

1.13. A continuación le presentamos nuestra concepción sobre cuáles respuestas del punto 1.12 son correctas o incorrectas, y en el segundo caso le indicamos qué puntos debe leer (si no leyó antes, por ejemplo porque contestó desde un primer momento bien la pregunta 1), o releer en caso que no lo haya leído antes. Luego de controlar sus respuestas a este cuestionario y leer las partes que eventualmente le correspondan, de acuerdo a lo que aquí se le sugiere, siga con el punto 2.

*En la pregunta 1º):*

a) Si usted contestó “sí” en este acápite, es correcto; si contestó “no,” entonces le conviene leer o releer en su caso el punto 1.5.

b) Si usted contestó “no,” es correcto; si contestó “sí,” entonces le sugerimos que lea con mayor cuidado el problema que se expondrá en el punto 2.

c) Si usted contestó “sí,” es correcto; si contestó “no,” entonces le sugerimos que lea o relea el punto 1.5.

*En la pregunta 2º):*

a) En esta primera respuesta, lo correcto es contestar “no;” si usted contestó “sí,” entonces lea o relea el punto 1.11.

b) En esta segunda respuesta, lo correcto es “sí;” si contestó lo contrario, lea o relea el punto 1.11.

c) Aquí la respuesta acertada es a nuestro juicio “no;” si usted contestó “sí,” entonces lea el punto 1.4 y el punto 1.10, con especial cuidado.

*En la pregunta 3º):*

a) Si usted contestó en este punto “sí,” es correcto; si contestó “no,” entonces lea o relea el punto 1.3.

b) La respuesta correcta es “no;” si contestó “sí,” preste especial atención al problema 2.

c) Si contestó “no,” es correcto; si contestó “sí,” entonces lea o relea el punto 1.3.

*En la pregunta 4°):*

a) Si usted contestó “no,” es correcto; si contestó “sí,” lea o relea el punto 1.9.

b) Si usted contestó “no,” es correcto; si contestó “sí,” lea o relea el punto 1.9.

c) Si usted contestó “no,” es correcto; si contestó “sí,” lea o relea el punto 1.9.

*En la pregunta 5°):*

a) Si usted contestó “no,” es correcto; si contestó “sí,” entonces lea o relea el punto 1.10.

b) Si usted contestó “sí,” es correcto; si contestó “no,” entonces lea o relea el punto 1.10.

Una vez controladas sus respuestas, siga con el punto 2.

2. La planificación es una técnica que no implica necesariamente una toma de posición en materia social, política o económica; el experto en planificación analiza los hechos y propone las medidas alternativas que pueden tomarse, en forma objetiva, y sin adoptar una previa definición axiológica o valorativa que pueda condicionar, torcer o desvirtuar su enfoque científico o técnico.

a) Si usted considera que esta afirmación es falsa, lea el punto 6.

b) Si usted considera que esta afirmación es correcta, lea el punto 8.

2.1. La planificación no nació —ni siquiera en Egipto, al cual algunos remontan las primeras experiencias planificadoras—<sup>32</sup> como puro y simple ordenamiento sistemático, coherente, racional, etc., sino como un procedimiento que trata de solucionar una necesidad estimada, en el momento, fundamental.<sup>33</sup> Así nace la planificación en la India<sup>34</sup> y así también se la vislumbró en los países socialistas, muchos de los cuales consideran incluso que planificación y economía socializada son poco menos que términos sinónimos e inseparables.<sup>35</sup>

El problema de la planificación *para qué* no puede en consecuencia ser soslayado; la planificación es una técnica, pero es *más* que una técnica; es toda una definición valorativa en lo político, lo social y lo económico, según pasaremos a ver; pero justamente el intento de otorgar un contenido a la planificación, es lo

<sup>32</sup> SALIN, EDGAR, “Planungder Begriff, seine Bedeutung, seine Geschichte,” artículo citado, p. 3.

<sup>33</sup> SALÍN, *op. loc. cit.*, en relación a la experiencia faraónica.

<sup>34</sup> KRÜGER, *Allgemeine Staatslehre, op. cit.*, p. 580.

<sup>35</sup> KRÜGER señala que en tales casos la planificación, más que responder a una necesidad, como en el caso de la India, respondió a una ideología política y económica determinada (*op. cit.*, p. 580), lo cual puede aceptarse si se comparan tales países con las situaciones más extremas de la India o Egipto; pero ello no altera la circunstancia de que también en los países socialistas la planificación no nace por un puro deseo racionalizador y ordenador, sino por un contenido que se quería darle.

que causará las discrepancias e impedirá llegar a una definición con pretensiones de objetividad y universalidad.

Si el gobernante está satisfecho con el estado de la sociedad y de la economía y al presente, y analizando además las proyecciones que indican las tendencias que aquéllas seguirán en el futuro, también se encuentra conforme y estima que el estado de cosas es conveniente y adecuado, ninguna necesidad tiene de planificar: El propio curso de la sociedad y de la economía seguirá por donde debe ir, sin que se requiera intervención ni participación alguna del Estado. Por ello es que hablar de la necesidad de la planificación supone partir del criterio de que deben corregirse determinados aspectos económicos, sociales o políticos; supone considerar que de admitirse que las cosas sigan el curso que llevan, que de realizarse aquello que las proyecciones señalan para el futuro, éste no se ajustará a nuestros deseos; no se logrará el desarrollo, sino que se perpetuará el subdesarrollo.

Dicho en otras palabras, la planificación supone insatisfacción con el presente y una voluntad de cambio para el futuro.<sup>36</sup>

Planificación no es “dejar hacer;” planificación se torna sinónimo de previsión concreta y orientadora de un futuro inmediato y real, la que aspira, más que a anticipar o predecir cuál será ese futuro, a predeterminarlo y guiarlo en forma creadora para que sea lo que el planificador y la sociedad quieren.

Se concluye de lo que antecede que en un país subdesarrollado o insuficientemente desarrollado, toda planificación es o debe ser sustancialmente para el desarrollo, o carece de justificación última. En este punto pareciera que no puede haber discusión, como tampoco en que el desarrollo es uno sólo, y que forman parte de él tanto el desarrollo puramente económico como el desarrollo social y el político.

Cabe incluir el desarrollo institucional que supone el respeto a los principios básicos del derecho, lo que es tratado en la Sección I, cap. I.

Pero las más graves divergencias se presentan cuando se trata de dosificar la importancia que a lo económico, lo social y lo político ha de darse en el contexto total de la planificación. Hay aquí orientaciones que están intensamente disociadas entre sí:

a) *Énfasis en lo económico*: En una corriente de pensamiento, se considera que el subdesarrollo social y político es una consecuencia del subdesarrollo económico, y que corrigiendo éste se solucionará por añadidura lo demás. En esta tesitura, pues, sin negar la importancia del desarrollo social y político, y la necesidad de

<sup>36</sup> En los breves “fundamentos” de la “ley de desarrollo” argentina se hizo reiterada referencia —seis veces— a la voluntad de cambio que anima al sistema de planificación. Sin embargo, ese cambio no es definido ni siquiera en líneas generales, en lo económico, en lo social, o en lo político. Es de esperar que este tipo de “cambio” no se repita...

efectuar un cambio en tales aspectos, se piensa que la acción del Estado debe concentrarse estratégicamente en lo primero, lográndose de esa manera el triple objetivo fijado.

*b) Énfasis en lo social:* En otra corriente de pensamiento, se destaca que el desarrollo económico llevado a cabo sin haber modificado previamente las estructuras sociales, resulta en acentuar las desigualdades existentes. En este criterio, pues, se piensa que ha de actuarse prioritariamente sobre el cambio social, o por lo menos dándole tanto énfasis como al desarrollo económico.

*c) Énfasis en lo político:* Curiosamente, tanto una como la otra orientación enunciadas están en cierto modo de acuerdo en que el subdesarrollo político no puede ser corregido sin antes encarar el desarrollo económico y/o social, o socioeconómico integrado. Con todo, hay también quienes han estimado que creando una estructura de activa participación política, con participación de la comunidad no sólo a los niveles provinciales y nacionales, y manteniendo al mismo tiempo el juego armónico de la triple división de los poderes, elecciones libres, un sistema representativo, etc., se darían entonces las condiciones para que el propio sistema político encarara el desarrollo económico y social. En una variante, más realista que la enunciada, se entiende en cambio que sin ser prioritario el desarrollo político respecto del socioeconómico, debe no obstante integrárselo al mismo.

Por último cabe señalar que una pre condición de todo cambio eficaz es una tolerable seguridad jurídica y una tolerable administración de justicia, como se explica en el cap. I de la Sección I.

*d) Conclusiones:* Como bien se advierte, inclinar la balanza en un sentido o en el otro conferirá caracteres divergentes a la planificación que en su virtud se realice. Tanto el país como el mundo cuentan con experiencias concretas de desvíos en uno u otro sentido y el logro del perfecto equilibrio parece ser difícil. Todo ello significa que la meditación y la toma de posición individual acerca de cuál será el tipo de cambio que se propicia, es esencial por cuanto está destinada a afectar la naturaleza de la acción que se emprenda.

Siga ahora con el punto 3. Si usted ha vuelto acá después de leer el punto 4.1, entonces siga con el 4.4, compare y continúe con el punto 5.

2.2. Es a veces conveniente discutir el uso de las palabras “planificación” y “planeamiento.” En algunos países se habla de planificación para referirse concretamente a la planificación imperativa de los países socialistas y de planeamiento para referirse al método usado en los países occidentales; nosotros llamamos “planificación indicativa” o “liberal,” “flexible,” etc., a esta última, según el aspecto de ella que se enfatice.

Otros autores quieren ver en el término “planeamiento” una supuesta neutralidad técnica que se limitaría a extrapolar el pasado sin introducir cambios en el

futuro,<sup>37</sup> y en la “planificación” una aspiración a reestructurar el futuro en base a una concepción ideológica y doctrinaria; pero esto parece una discusión bizantina sobre definiciones: Lo cierto y concreto es que un procedimiento meramente ordenador que no tenga ninguna aspiración de un futuro distinto, no constituye algo que justifique montar un aparato estatal complejo, ni discutir técnicas de programación, etc.; por ello, hállese de planeamiento o de planificación, no puede pensarse en una técnica sin voluntad de cambio, que se limite a perpetuar las situaciones existentes. La elección entre ambos términos no puede entonces efectuarse en base a ese criterio.

Por otra parte, el término “planeamiento,” 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 la expresión “planificación física” o “planificación territorial” en lugar de “planeamiento” por lo que no puede afirmarse que exista una distinción establecida y firme entre ambas palabras.<sup>38</sup>

En suma, pensamos que la elección entre los términos planificación y planeamiento no puede resolverse a nivel ideológico; planificación o planeamiento no serán pues sinónimos del “dejar hacer,” pero podrán tener una mayor o menor dosis de intervención, o intervención cualitativamente diversa, según la posición que cada uno adopte. Esto no significa abandonar el aspecto ideológico de la cuestión, sino llevarlo a un terreno concreto y práctico: Lo que habrá que distinguir serán entonces los tipos de planificación (imperativa, indicativa, socialista, no socialista, etc.), en lugar de discutir especiosa e inútilmente acerca de si se hará “planeamiento” o “planificación,” lo que es un mero problema semántico.

La elección terminológica debe pues hacerse a nivel lingüístico: En este aspecto pensamos que es preferible el término planificación: Baste pensar que a él corresponde y es de fácil uso el verbo “planificar,” mientras que al vocablo planeamiento” corresponde en estricto sentido el verbo “planear,”<sup>39</sup> cuya incomodidad de empleo es evidente. Tal es ello sí que la ley argentina en la materia, que creó un sistema que denominó de “planeamiento,” emplea en una oportunidad, en el mensaje de elevación, la palabra “planificada;” que en el texto, en lugar del verbo “planear” utiliza el eufemismo “formular planes,” todo lo cual demuestra la desventaja de esa terminología. Si a ello se agrega que “planificación” no necesariamente tiene

<sup>37</sup> El llamado críticamente “planeamiento para mantener el *status quo*.”

<sup>38</sup> 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.

<sup>39</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Madrid, 1970, p. 1034, voz “planear.” [<http://lema.rae.es/drae/?val=planear>]

la connotación económica que algunos autores le dan,<sup>40</sup> se concluye en que es el término más adecuado para emplear.

Siga con el punto 9, si es que leyó este punto como resultado de su respuesta al número 7; si no, retome el orden de los problemas allí donde lo dejó, y relea el prólogo respecto al funcionamiento de este método.

2.3. Efectivamente, no es del caso preocuparse mucho por cuestiones meramente verbales. Si le interesa ampliar el punto, puede leer 2.2; si no, siga adelante con el punto 9.

2.4. Incorrecto. Lea el punto 7.1 y vuelva a elegir una respuesta en el punto 9.

2.5. Incorrecto. Lea el punto 6.4.

2.6. Correcto. Lea ahora el punto 5.

3. Se anuncia en el Departamento de Obras Públicas de una importante Municipalidad un Programa Vial para el presente año, en el cual se detallan específicamente las obras que se construirán por este Programa, en dicho período, consistentes en tres caminos de los cuales se indica el lugar en que se construirán, época en que comenzarán y terminarán los trabajos, financiamiento de las obras, incluso proyectos de detalle.

Se explican asimismo, con precisión, los fines que se persiguen con estas obras viales, que son la comunicación más directa entre variadas reparticiones ministeriales hasta ese momento aisladas o insuficientemente comunicadas entre sí (departamento de servicios administrativos; depósitos; suministros; talleres de reparaciones de automóviles oficiales; garages oficiales; departamento de estadística y censos; centro de computación de datos) y particularmente, entre la Empresa Pública encargada de la fabricación de bienes muebles para la administración y los almacenes del Municipio que se encuentran también en una localidad aislada. El objeto del programa vial es también secundariamente, comunicar más eficazmente a dichos almacenes con los diversos Ministerios nacionales y provinciales que utilizan tales elementos fabricados por el Municipio a través de su empresa propia, para que su provisión pueda ser efectuada en forma oportuna de acuerdo a los requerimientos de tales organismos, conforme a un cronograma de entregas ya establecido y que se acompaña en lista anexa. También existe un anexo detallando los bienes que se fabrican, las épocas en que se deben llevar a los almacenes, y cómo, cuándo y en qué medida serán entregados por los almacenes a los diversos Ministerios. Un estudio anexo programa a su vez minuciosamente los aspectos relativos al transporte de los elementos de un lugar a otro; existen estudios de densidad y naturaleza del tránsito, anchura, trazado y características de los caminos a construirse. Analizado aisladamente,

<sup>40</sup> Entre éstos ver por ejemplo BETTELHEIM, *op. cit.*, p. 127 y ss.

este programa vial ¿Puede considerarse un ejemplo sectorial representativo de planificación estatal integrada?<sup>41</sup>

a) No, porque tiene en cuenta únicamente relaciones y problemas administrativos, sin vincularlos específicamente a su impacto sobre la sociedad y la economía.

b) Sí, porque tiene en cuenta en forma coordinada e integrada a todos los organismos estatales que tienen relación directa con el problema en cuestión, y analiza los principales factores y problemas estatales vinculados al asunto, con suficiente concreción y correlación entre los fines perseguidos y los medios a emplearse.

*Si usted elige la respuesta a), lea el punto 3.4.*

*Si usted elige la respuesta b), lea el punto 3.1.*

3.1. Todo depende del concepto de planificación del cual se trata. Se puede planificar la tarea individual, la de una empresa privada, la de una repartición pública. Pero hay diferencias *cualitativas* entre la planificación que puede hacerse en este primer sentido de *ordenamiento* de tareas en miras a un fin determinado, y el proceso de planificación que debe encarar el Estado para actuar sobre la sociedad y la economía. Si bien el caso 3 puede representar eventualmente un ejemplo correcto de planificación *administrativa*, no constituye un ejemplo de planificación socioeconómica integrada. Lea el punto 3.2 y 3.3.

3.2. Es demasiado limitado y por ende impropio, en el caso del Estado, 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: En esa concepción el Estado “planifica” los fines que con su propia actividad va a perseguir, y los

<sup>41</sup> 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.”

BETTELHEIM (*op. cit.*, p. 141) da el nombre de planificación integral o total a aquella en que el Estado dirige desde adentro todos los hilos de la economía, y 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.” En cambio, cuando hablamos aquí de planificación “integrada,” hacemos 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, suelen usar el término “integral,” no con el sentido de total —sobre todos los bienes de producción existentes—, sino con el sentido de “económica y social,” es decir, general y omnicomprensiva de todos los aspectos del desarrollo; por ello se afirma (PALERM, *op. cit.*, p. 8) que ella comporta un rechazo del “monismo económico.” Por las confusiones a que esto puede dar lugar, creemos preferible hablar de planificación “integral” o “total,” e “integrada” o “económica y social,” respectivamente. En este último caso va implícito que la planificación habrá de contemplar igualmente los demás aspectos, por ejemplo el político, y que se trata entonces de la planificación que emprende el Estado para obtener el desarrollo integrado.

No olvidar la precondición de tener un mínimo estado de derecho, como se explica en el cap. I de la Sección I de este t. 11.

medios que al efecto va a emplear él mismo; caso típico en esta tendencia son los llamados “planes de trabajos públicos,” o en general de los planes de inversiones públicas, prevalentemente financieros.

Pero en este aspecto, y dando a la palabra planificación un sentido amplio que abarcará también este tipo de actividad estatal, debe hacerse una distinción entre a) planificación interna o “unisubjetiva”<sup>42</sup> que se refiere a la actividad de un solo sujeto, y b) planificación externa o “intersubjetiva,” que trasciende de la organización interna del ente planificador hacia el exterior, afectando directamente la actividad de múltiples sujetos diferenciados. Una está dirigida hacia dentro de la organización, como eficiencia de funcionamiento, la otra está dirigida preferentemente hacia afuera, buscando modificar la realidad que le es externa.

Por más que el plan interno de la administración del Estado prevea fines y medios, no es verdaderamente plan si no contempla los 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 que puede hacer cualquier individuo sobre su trabajo o cualquier empresa comercial sobre sus actividades futuras; 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 el término, haciéndole perder su más preciso significado en el mundo moderno.

La redacción, bueno es recordarlo, corresponde a 1973.

Planificación en sentido más estricto es aquella que hace el Estado con contenido externo, 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.<sup>43</sup>

Siga con el punto 3.3.

3.3. La actividad del Estado siempre tiene efecto 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.”<sup>44</sup> “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.”<sup>45</sup>

<sup>42</sup> La distinción entre la planificación “unisubjetiva” e “intersubjetiva” la efectúa SANTANIELLO, *op. cit.*, p. 166.

<sup>43</sup> BENVENUTI, *op. cit.*, p. 131.

<sup>44</sup> HAGEN, EVERETT E., *Planeación del desarrollo económico*, México, 1964.

<sup>45</sup> HAGEN, *op. cit.*, p. 19.

Por ello debe reservarse el nombre de planificación 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 fines que se persiguen y los medios que se reputan adecuados a esos fines y que se habrán de emplear; es decir, que la planificación comprende no sólo los aspectos puramente predictivos o anticipatorios sino también la modificación deliberada y consciente del mundo exterior; necesita un elemento de voluntariedad de dar nueva dirección a los procesos sociales.<sup>46</sup> Un mero ordenamiento interno de la actividad del Estado no satisface estos requisitos.

Vuelva al punto 3 y elija la respuesta a).

3.4. Efectivamente. En el caso analizado hay una mera planificación administrativa interna, que no toma conciencia de sus efectos sobre la sociedad o en todo caso no los ha tenido fundamentalmente en cuenta. El programa vial allí expuesto puede ser correcto dentro del contexto de un plan global en el cual estén considerados los efectos indirectos sobre los terceros, pero considerado *aisladamente* no es en verdad representativo de planificación estatal integral.

Siga con el punto 4.

3.5. El término “programa” es generalmente usado en el sentido de unidad que forma parte de un plan; pero no es raro encontrar autores que emplean este vocablo como sinónimo de “plan” y que hablan de “programación” en el sentido de “planificación,”<sup>47</sup> pero, con todo, no es una elección conveniente. Lea el punto 2.2.

4. La planificación al unir los fines y medios de la acción del Estado y concretarlos, es una técnica de *ordenamiento* de esas acciones para hacerlas más *eficaces* y *racionales*, y evitar la mera intuición empírica y casuística del gobernante.

a) Es por lo menos eso.

b) No es eso.

c) Es eso.

*Si contesta a), lea 2.6.*

*Si contesta b), lea 4.3.*

*Si contesta c), lea 4.1.*

4.1. Sí, es una técnica racionalizadora, pero no es *sola* ni *precisamente* eso. Lea el punto 4.4 y luego siga con el problema 5; pero quizá le convenga releer el

<sup>46</sup> PALERM, ANGEL, “Observaciones sobre la planificación regional,” documento publicado por la Unión Panamericana (UP/Ser. H./VII, 37.1), Washington, 1965, p. 3.

<sup>47</sup> Cfr. HAGEN, *op. cit.*, ps. 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. BENVENUTI, *op. cit.*, p. 130, quien invoca al efecto la terminología de la constitución italiana. No parece, con todo, una terminología conveniente. Ver PREDIERI, ALBERTO, *Pianificazione e Costituzione*, Milán, 1963, p. 97.

punto 2.1, ya que usted evidencia por esta respuesta enfatizar inconscientemente el aspecto extrínseco y racionalizador de la planificación, por sobre su contenido valorativo. En rigor, una vez contestada adecuadamente la pregunta 2, usted no debiera ahora normalmente haber podido elegir esta respuesta. Lea pues, si le parece, 2.1 y 4.4, compare ambos y siga con 5.

4.2. Usted no ha aprehendido aún la idea de planificación. Lea el punto 9.2 y luego continúe con el problema 13. Hacia el final quizá le convenga releer todo el trabajo.

4.3. No, justamente aquello que no puede discutirse es que, cuanto menos, la planificación es un proceso y una técnica de racionalización de la actividad estatal. Lea el punto 4.4 y siga con el punto 5.

4.4. Muchos autores enfatizaron la planificación como un “ordenamiento” de la actividad estatal, en cuanto ella 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.” “La planificación es, esencialmente, un esfuerzo y una tentativa de racionalizar según finalidades.” Hay autores que incluso llegan a afirmar que 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*”<sup>48</sup> “la planificación sirve y no manda. Es, sencillamente, una técnica,”<sup>49</sup> aunque aclaran luego que constituye la expresión de un esfuerzo de racionalidad “creadora” y no de racionalidad “obediente” y que aspira no tanto a “anticipar” el curso de los acontecimientos sino a “contribuir a crear nuevas situaciones.”<sup>50</sup>

El que calificuemos a la planificación como proceso “racional” no significa que se trate de una suerte de operación matemática, cuyo cálculo pueda realizarse con exactitud; en realidad la planificación no es una alternativa al sentido común; no puede y no debe sustituirlo, en todo caso lo suplanta<sup>51</sup> tratando de eliminar los factores irracionales como intuición, emoción, etc., y sustituyéndolos en lo posible por el razonamiento objetivo, la meditación y el cálculo.<sup>52</sup>

Contrastar, a nivel personal, las reflexiones del autor sobre su actividad, en el Libro I del t. 10.

Estas son características extrínsecas que no hacen referencia alguna a su contenido. Muchos de los conceptos de planificación existentes y utilizados giran alrededor de este punto de vista.

Se podrá decir entonces, con este alcance, que ella es la predeterminación de los fines que se quieren conseguir y de los medios que se emplearán para obte-

<sup>48</sup> PALERM, *op. cit.*, p. 2. La bastardilla es nuestra.

<sup>49</sup> PALERM, *op. cit.*, p. 3.

<sup>50</sup> PALERM, *op. loc. cit.*

<sup>51</sup> TINBERGEN, JAN, *La planeación del desarrollo*, México, 1959, p. 13

<sup>52</sup> Conf. KRUGER, HERBERT, *Allgemeine Staatslehre*, Stuttgart, 1964, p. 132.

nerlos, definición ésta amplia y vacía;<sup>53</sup> se podrá ampliarla, afirmando que es una *coordinación de fines*, a la cual se aplica una combinación de medios igualmente coordinados, de modo tal que en el concepto quede implicada también la idea de coordinación y racionalidad;<sup>54</sup> pero en general, por más que se perfeccione un concepto de esta naturaleza, siempre quedaría nada más que como un procedimiento estatal o administrativo que no difiere sustancialmente del que de igual modo puede emplear una empresa privada. Ello no significa que sea intrascendente tratar de hallar esos caracteres del concepto, pero limitarse a ellos es quitar al concepto buena parte de la problemática de fondo que encierra.

5. La planificación es distinta al intervencionismo del Estado. Puede suponer intervención del Estado en el proceso socio-económico y esta intervención puede ser mayor o menor según cada realidad y cada época lo requiera; el mero intervencionismo no supone planificación, aunque no puede en verdad haber planificación sin intervención.

a) Esta afirmación es correcta.

b) Esta afirmación es parcialmente falsa en cuanto a que la intervención puede ser “mayor o menor,” porque el fracaso del mero intervencionismo demuestra la necesidad de planificar, *aumentando la dosis de intervención*; es verdadera en cuanto a que no hay planificación sin intervención, pero no lo es en cuanto a que la intervención puede ser mayor o *menor*: Ella siempre debe ser, por lógica consecuencia, *mayor* que en 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.”<sup>55</sup>

*Si usted elige la respuesta a) lea el punto 6.1.*

*Si usted elige la respuesta b) lea el punto 8.1.*

5.1. En similar sentido sostuvo también TINBERGEN 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.” “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

<sup>53</sup> Como lo han señalado diversos autores, entre ellos SARTORI, G., *Democratic Theory*, Detroit, 1962, p. 385. Con todo, hay definiciones más genéricas aún, como las que recuerda PREDIERI, ALBERTO, *Fianificazione e costituzione*, Milán, 1963, p. 103.

<sup>54</sup> En este sentido PREDIERI, *op. cit.*, p. 10 y ss. [Sobre el tema de la racionalidad en el Estado, ver el cap. I de la Sección I de este t. 11.]

<sup>55</sup> CANO y MOUCHET, artículo citado, p. 867.

economía en vías de desarrollo que en un país desarrollado.”<sup>56</sup> Del mismo modo se expresa en algunos informes de las Naciones Unidas.<sup>57</sup>

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 característicos de este último tipo de intervención.”<sup>58</sup> En realidad, pensamos que esta última caracterización corresponde más propiamente; al concepto de planificación o intervención “imperativa;” de todos modos, y dado que suele utilizarse la expresión “intervencionismo” en el sentido de intervencionismo regulativo o imperativo, como se hace en la última parte del párrafo transcrito, pensamos que es conveniente continuar deslindando los conceptos de “intervencionismo” y de “planificación,” como nociones que pueden superponerse parcial pero no totalmente.

De cualquier manera, sea que reconozcamos a la intervención como una parte de la planificación, o que conceptuemos a la planificación como el máximo grado de intervención, es obvio en cualquier caso que no podemos confundir “planificación” con “intervención.” Si bien es exacto que la planificación implica la intervención del Estado, esta última no involucra necesariamente a la primera, y en los países latinoamericanos es frecuente que se confunda precisamente la intervención del Estado, pura y simple, con la planificación. Nuestra historia está en verdad plagada de casos de intervención del Estado en la economía, pero no encontramos en ella, en cambio, ningún esfuerzo deliberado, constante y sistemático hacia la planificación.<sup>59</sup> Los esfuerzos se reiteran y repiten, pero no han logrado hasta el presente instaurar un verdadero proceso de planificación institucionalizada;

<sup>56</sup> TINBERGEN, JAN, “Planeación óptima,” en el libro *Programación del desarrollo económico*, de BENARD, KALDOR y otros, México, 1965, p. 154. La bastardilla es nuestra.

<sup>57</sup> “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.” En otro informe se agrega: “Hay alguna confusión entre el concepto de un programa de desarrollo y la regimentación rigurosa de la economía del 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 reguladora del Estado. El ámbito de la iniciativa privada y de la libre empresa puede, en realidad, ser muy vasto 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.”

<sup>58</sup> NACIONES UNIDAS, *Análisis y proyecciones del desarrollo económico*, t. 1, *Introducción a la técnica de la programación*, México, 1955, p. 7.

<sup>59</sup> ESCOBAR CERDA, LUIS, *Organización para el desarrollo económico*, Santiago de Chile, 1961, p. 103.

sólo organismos, juntas o secretarías de planificación existen: Aparatos administrativos para la planificación, pero no auténticos procesos de planificación.

Siga ahora con el punto 7.

5.2. No, hay una posición ideológica importante que difiere de este concepto. Lea el punto 5.1.

5.3. Inconveniente por razones semánticas. Lea el punto 2.2.

5.4. Correcto. Siga con el punto 12.

5.5. Evaluación: Si usted tuvo más de 9 respuestas parciales equivocadas en el cuestionario número 18, entonces puede ocurrir una de dos cosas: a) O usted no ha apprehendido bien el contenido del trabajo, de acuerdo a la finalidad por él perseguida, o b) el trabajo está mal elaborado. Si usted considera que la segunda alternativa es la correcta, le rogamos nos indique cuáles puntos debieran a su juicio ser reelaborados, y por qué. Si usted considera que la primera alternativa es la acertada, entonces le sugerimos reiniciar la lectura del trabajo y resolver nuevamente todos los problemas allí planteados, a partir del punto 1 y hasta el final

6. Efectivamente. Siga ahora con el punto 3.

6.1. Sí, es verdad, pero: a) ¿La considera verdadera solamente un sector de opinión?, o b) ¿la consideran verdadera en general los diversos sectores de opinión?

*Si usted contesta a), lea 8.2.*

*Si usted contesta b) lea 5.2.*

6.2. Correcto, si hace la elección solamente por razones de comodidad terminológica. Si tiene otras razones, lea el punto 2.2. De lo contrario, siga adelante con el punto 9.

6.3. Correcto. Siga con el punto 10.

6.4. 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.”<sup>60</sup>

Surge así evidente la distinción entre *plan* y *planificación*: La planificación, como proceso continuo, se habrá de ir manifestando concretamente a través de distintos planes; pero cada plan en sí no es sino una parte de ese proceso, y la mera existencia de un plan determinado no significa ni mucho menos asegura que exista planificación. Por ello la preocupación fundamental del planificador

<sup>60</sup> 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*, t. 116, pp. 865, 966. La bastardilla es nuestra.

no ha de estar centrada exclusivamente en la preparación de “el Plan” que su gobierno pondrá en práctica, sino por el contrario en la puesta en marcha de un proceso *permanente* de planificación, si él no existe, o en la continuación y perfeccionamiento del proceso en marcha, si es que lo hay. Los planes no son sino expresiones particulares del proceso, y su real efectividad y acierto dependerá de cuán adecuadamente se hallen engarzados en él, compatibilizados, incorporados como partes indivisibles. Los planes efectuados al margen de un proceso auténtico y continuo de planificación no pueden lograr sino un éxito parcial, en el mejor de los casos, o de lo contrario acrecentar el desorden y la falta de coordinación y racionalidad que el planificador debía haber evitado.

Por ello ha podido observar FORSTHOFF con acierto que en la medida en que el plan está ligado al tiempo, su naturaleza cambia;<sup>61</sup> en efecto, es cualitativamente diferente un proceso continuado de planificación, que un plan aislado, y ello también explica la diferencia cualitativa entre tantos planes sectoriales que siempre existieron en los Estados modernos, y que estuvieron “unos al lado de los otros, sin mayor o menor relación,”<sup>62</sup> y un proceso continuo e institucionalizado de planificación, en el cual ellos forman parte de un todo concertado y armónico, sistematizado y relacionado.

Si a lo expuesto agregamos que la planificación requiere una constante reevaluación y reajuste, a resultas de la cual puede ser necesario introducir modificaciones en los planes, bien se advierte cómo el acento principal ha de estar sobre el proceso y no sobre cada plan particular, que no es sino una expresión concreta de aquél.

Incluso pensamos que podrá llegar el momento de abandonar el criterio tradicional de que a un plan lo sigue luego otro plan: Primer plan quinquenal, segundo plan quinquenal, tercer plan quinquenal, etc. En efecto, si cumplido el primer año de un plan por ejemplo decenal, se advierte la necesidad de corregirlo, y así se lo hace, será necesario mantener el lapso restante de previsión, ¿o será más conveniente, por el contrario, extender en otro año el lapso contemplado, incorporando las nuevas previsiones?

Parece más lógico, a nuestro juicio, seguir el método en el cual cada año, al evaluarse el cumplimiento del presupuesto anual, se corrigen al mismo tiempo las previsiones del resto del período —por ejemplo, un programa de cinco años— y se extiende en un año más la vigencia de éste. En este procedimiento, en lugar de aparecer planes yuxtapuestos a la expiración de cada uno, se tendría por el contrario un sólo plan (o varios superpuestos, de corto, mediano y largo plazo) que continuamente se va reajustando y prorrogando, corregido, por un año más

<sup>61</sup> FORSTHOFF, ERNST, en *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, t. 18, Berlín, 1960, p. 177 y ss.

<sup>62</sup> OBERMAYER, KLAUS, “Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut,” en *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, t. 18, Berlín, 1960, p. 144.

o por el período que se elija para hacer el reajuste. Este es el sistema llamado “*plan glissant*” por los franceses,<sup>63</sup> y aunque no ha sido formalmente adoptado en el V Plan, en el cual se ha sustituido eventuales correcciones empíricas e improvisadas por una fórmula de correcciones sistemáticas, llamada fórmula de “indicadores de alerta;” consiste en que las variaciones susceptibles de producirse en ciertos sectores (nivel general de precios, etc.), si traspasan ciertos límites, deben llevar a la adopción de medidas correctivas o aun a la modificación explícita de un objetivo del Plan.<sup>64</sup>

De cualquier manera, sea que se vaya ajustando y extendiendo un mismo plan, o que se agote el cumplimiento de cada plan y se lo sustituya por uno nuevo a la expiración del anterior; o que se combinen ambos procedimientos,<sup>65</sup> lo cierto es que siempre la planificación ha de ser un proceso permanente, una especie de “*continuum*,” con etapas y previsiones no sólo a corto y mediano plazo sino también al más largo plazo, que se irán extendiendo o renovando indefinidamente.

Por lo demás, las posibles combinaciones de planes de distinto término, a más de las combinaciones entre planes generales, planes sectoriales, etc., no significan la ruptura de la unidad de la planificación, sino “el poliformismo de su exteriorización,” al decir de PÉREZ BOTIJA.<sup>66</sup>

Siga con el punto 11.

7. ¿Debe hablarse de “planeamiento” o de “planificación”?

a) Planeamiento.

b) Planificación.

c) Cualquiera.

d) Ninguna de las dos. Debe hablarse de “programación.”

e) Depende de la ideología que se sustente.

*Si usted elige la respuesta a), lea el punto 5.3.*

*Si usted elige la respuesta b), lea el punto 6.2.*

<sup>63</sup>También se llama, en inglés, “*rolling plan*.” Ver WATERSTON, ALBERT, *Development planning. Lessons of Experience*, Baltimore, 1965, p. 139 y ss.

<sup>64</sup>LAUBADÈRE, *op. cit.*, p. 503.

<sup>65</sup>En efecto, puede existir por ejemplo un plan a largo plazo dentro del cual se encadenan planes de mediano plazo que a su vez se dividen en planes anuales: Los planes anuales, por su corta extensión, posiblemente no sufran mayores reajustes durante su cumplimiento, y no habrá entonces necesidad ni conveniencia de prorrogarlos, sino que por el contrario se agotarán totalmente, siendo sustituidos al año siguiente por un nuevo plan anual. En cambio, el plan de mediano plazo sí puede ser extendido, por ejemplo en un año, al confeccionarse el nuevo plan anual; y puede darse la situación de que el plan de mediano plazo siga siendo extendido hasta llegar al lapso final del plan de largo plazo, oportunidad en que se formulará un nuevo plan de largo plazo, y desde luego nuevos planes de mediano y corto plazo. En este caso se habrían yuxtapuesto los planes de corto plazo, y se habría continuado en cambio —reajustándolo— el plan de mediano plazo.

<sup>66</sup>PÉREZ BOTIJA, *op. cit.*, p. 44.

*Si usted elige la respuesta c), lea el punto 2.3.*

*Si usted elige la respuesta d), lea el punto 3.5.*

*Si usted elige la respuesta e), lea el punto 8.3.*

7.1. Dado que la planificación se caracteriza por ser una actividad que busca un ordenamiento eficaz del futuro, determinando para ello en forma concreta los medios que empleará para seguir determinados fines, y que busca que los efectos no sólo directos sino también indirectos sean contemplados y queridos por quien formula las decisiones, se advierte que ella se manifiesta a través de una larga serie o sucesión de actos y etapas conducentes a un fin específico: Es decir, que constituye un *proceso* o *procedimiento*.<sup>67</sup>

Con ello queda establecida la diferencia entre los actos aislados que puedan dictarse en el curso de la función pública, ya que ellos pueden llegar a constituir parte de un proceso de planificación cuando estén eslabonados entre sí, relacionados los unos con los otros de modo tal que el complejo total de la actividad estatal constituya una trama coherente de decisiones compatibles y coordinadas; sólo así podrá lograrse esa conscientización de los efectos inmediatos y mediatos de cada una de las acciones realizadas y ese encadenamiento de los distintos medios se empleará para lograr los fines deseados.

Ha dicho un autor que la planificación es “un camino que anda,”<sup>68</sup> expresión que ilustra claramente una característica fundamental del proceso: Su necesaria adaptabilidad, su aptitud de reajuste.

Ya es de por sí complejo compatibilizar y coordinar todas las decisiones que se habrán de tomar en los distintos sectores de la actividad estatal, ubicarlas en el tiempo, concretarlas en la acción, etc.; igualmente complejo es efectuar las previsiones acerca de cómo se desarrollará la economía, la producción, el consumo, el trabajo, y más complejo aún el establecer cómo se los orientará específicamente en el futuro. En el total de las decisiones adoptadas es pues fácil y humano que se deslicen errores, sea de análisis (estadísticas defectuosas; datos equivocados) o de estimación (excesivo optimismo en los fines fijados o en los medios con que se habrá de contar; cálculo irreal de recursos, etc.); también es posible que las previsiones realizadas, a pesar de ser razonables, sean contrariadas por los hechos, porque se presentan situaciones naturales excepcionales (una gran sequía; una carencia imprevista de productos; una cosecha extraordinaria, etc.) o porque hechos externos posteriores alteran las condiciones imperantes al adoptarse la decisión. (Una guerra; la desvalorización de una moneda de reserva internacio-

<sup>67</sup> Para la controversia acerca de si la administración realiza “procesos” o “procedimientos,” nos remitimos a lo ya dicho en nuestro libro *Procedimiento y recursos administrativos*, Buenos Aires, Macchi, 1971, cap. I.

<sup>68</sup> PÉREZ BOTIJA, EUGENIO, *Derecho urbanístico español*, Madrid, 1950, p. 44, quien toma así la caracterización hecha en alguna oportunidad a la constitución inglesa.

nal; una demanda inesperada de productos por parte de una nación que a su vez ha sufrido hechos naturales que afectaron su producción, etc.) “Aún cuando se ha contemplado toda eventualidad imaginable, no se está preparado cuando aparece el hecho imaginable.”<sup>69</sup> En otras palabras, el proceso de planificación “es dinámico en su más alto grado, ya que implica su continuo ajuste de y a una incesante corriente de cambios, algunos de los cuales son imprevisibles, y otros son previsibles, y otros son previsibles pero indeterminados.”<sup>70</sup>

Si a los seis meses o al año de ponerse en marcha el plan, el planificador advierte el error de su apreciación o el cambio de la situación tenida en cuenta al tomar su decisión, sería absurdo que siguiera adelante, impertérrito, con la decisión adoptada, llevando el desacierto hasta sus últimas consecuencias.

Por ello, no debe caerse en la fácil equivocación de contemplar a la planificación como un mecanismo perfecto que funciona sin necesidad de corrección alguna; por el contrario, es un proceso laborioso, difícil, que necesita de controles y reajustes permanentes para poder ir readaptándose a las cambiantes condiciones en que le toca actuar y a los sucesivos errores que vayan advirtiéndose en el análisis y previsiones originales. En suma, no es estática sino dinámica.

De esa manera, los resultados del cumplimiento correcto o defectuoso del plan, más los hechos que van jalonando su ejecución, deben ser incorporados al conjunto de elementos tenidos en cuenta al planificar, para reevaluar con todos ellos el plan. Se trata así de un proceso de retroalimentación (*feed-back*), en el cual el plan se alimenta a sí mismo con los datos que encuentra y produce en su camino, permitiendo efectuar una constante reevaluación y reelaboración de sus premisas, que darán lugar a las correcciones y modificaciones que resulten necesarias o convenientes.

Además, es conveniente aclarar que al caracterizar al proceso de planificación como “reajutable” o “flexible,” se lo hace en este caso para indicar que debe poder adaptarse a los cambios en las circunstancias, modificándose cuando ello sea requerido; pero existe también un segundo significado que puede conferirse a la palabra “flexible,” en el sentido que el plan otorgue a los individuos un cierto margen de libertad o de discrecionalidad para comportarse de una u otra manera, o en cambio les fije normas concretas, específicas, rígidas, que establezcan una sola conducta que el individuo debe necesariamente seguir.<sup>71</sup>

De tal modo, la planificación puede o no ser flexible en un doble aspecto: En cuanto proceso reajutable, y en cuanto confiera mayor o menor libertad de acción a los individuos con respecto a sus normas. La mayor o menor discrecionalidad

<sup>69</sup> KRÜGER, HERBERT, *Allgemeine Staatslehre*, *op. cit.*, p. 133.

<sup>70</sup> PERSON, H. S., “La investigación y el planeamiento como funciones de la administración y la dirección administrativa,” en el libro de DWIGHT WALDO, *Administración pública*, México, 1967, p. 455.

<sup>71</sup> El mismo doble sentido se encuentra en la caracterización de la planificación francesa como “*souple*.” Ver LAUBADÉRE, ANDRÉ DE, *Traité élémentaire de droit administratif*, t. III, París, 1966, p. 502.

que el plan confiere a los individuos puede constituir una cuestión de oportunidad, siendo admisible la posibilidad de que existan, en consecuencia, diversos sistemas de planificación: Algunos más estrictos en sus disposiciones (“rígidos”), y otros más latos o amplios. (“Flexibles.”) En cambio, no parece que pueda admitirse como correcta, en ningún sistema económico o político, la pretensión de que el proceso de planificación pueda ser estático: Debe ser en todos los casos esencialmente dinámico, con una máxima capacidad de reajuste y readaptación.<sup>72</sup> Por ello, si un sistema no prevé esa posibilidad de reajuste, no puede considerárselo correctamente planificación; en consecuencia, no puede distinguirse en este aspecto entre planificación rígida y flexible, pues toda ha de ser flexible.<sup>73</sup>

Vuelva al punto 9 y elija otra respuesta.

7.2. Incorrecto. Lea el punto 7.1.

7.3. Correcto, pero insuficiente como respuesta. Lea someramente el punto 7.1.

7.4. Sí, tanto que incluso lo más frecuente es justamente eso; pero lo fundamental es establecer un proceso continuo y permanente de planificación, de modo tal que los planes sean sucesivamente coordinados entre sí.

Siga con el problema 11.

7.5. Correcto, pero insuficiente como respuesta. Lea someramente el punto 7.1, y luego vuelva a elegir una respuesta en el punto 9.

7.6. Correcto. Puede seguir con el problema 14, aunque quizá convenga comparar sus fundamentos con los que se dan en el apartado *d*) del punto 10.4.

7.7. Sí. De manera alguna la estabilidad es una condición previa de la planificación: con ese concepto nunca sería posible planificar en América Latina. A la inversa, ocurre precisamente que la planificación es en verdad uno de los elementos que puede contribuir a brindar estabilidad allí donde no la hay.

Estas reflexiones se sitúan en 1973. Para su análisis actual ver el cap. I de la Sección I de este t. 11.

Siga con el problema 17. (Si tiene dudas en la respuesta elegida, lea previamente el punto 11.5.)

<sup>72</sup> Observa en este sentido LAUBADÈRE que tanto la planificación soviética como la francesa, diversas por muchos motivos, se asemejan en cambio en cuanto al carácter readaptable o flexible —en este sentido— del plan, y agrega que los planes soviéticos, por su totalidad, bien lejos de ser estáticos, “exigen un gigantesco trabajo de ajuste continuo.” (*Op. cit.*, p. 502.)

<sup>73</sup> Ahora bien, para evitar confusiones terminológicas con los dos tipos de planificación, estricta o rígida, y amplia o flexible, a que también acabamos de hacer referencia, hemos considerado preferible utilizar la denominación de la planificación como proceso “dinámico” en el sentido indicado (reajutable, adaptable, susceptible de cambio o modificación), reservando entonces la calificación de “flexible” para el otro sentido. (Que otorga amplitud a los individuos para comportarse de una u otra manera.)

8. No. Lea el punto 2.1 y siga luego con el problema 3.

8.1. Es falsa la afirmación 5, y “correcta” la respuesta b) que usted eligió, *solamente para algunos autores* e ideologías, no para otros. Para rever la posición contraria a la que usted ha asumido en esta respuesta, lea el punto 5.1.

8.2. Sí, pero si no recuerda cuál es la otra posición que puede asumirse al respecto, lea el punto 5.1. Si la recuerda y/o ubica, siga con el punto 7.

8.3. Si bien existen autores que hacen de la utilización de uno u otro término una cuestión ideológica, ello no es necesariamente así. Vea el punto 2.2.

8.4. Correcto, pero insuficiente como respuesta. Lea someramente el punto 7.1, y luego vuelva a elegir una respuesta en el punto 9.

8.5. 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 realizados determinados objetivos.<sup>74</sup> No interesa, desde el punto de vista conceptual, que tales plazos se cumplan o no, pero no podremos decir que es “*planificar*” fijar objetivos y 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 fechas parciales de cumplimiento no es un verdadero plan. La existencia de elementos que monitorean la información sobre el cumplimiento del plan, permite a su vez controlar el cronograma y reajustarlo en caso necesario.

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*.”<sup>75</sup>

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;”<sup>76</sup> a menos que se la exponga con un mero carácter comparativo; un plan, por más esquemático que sea, debe prever las etapas, temporalmente demarcadas, en que sus objetivos habrán de irse realizando.

<sup>74</sup>“El tiempo es un ingrediente esencial de un plan. *Determinar lo que debe hacerse implica decidir cuándo y dentro de qué límites de tiempo deben efectuarse las actividades*. El curso completo de acción puede determinarse por la necesidad de llevar a cabo un trabajo en un plazo definido. *La planeación, incluye, por tanto, la programación cronológica*, o sea asignación de períodos específicos para cada parte del trabajo, indicando qué debe quedar terminado con una fecha convenida.” (TERRY, *op. cit.*, p. 155.) A su vez, para la programación cronológica existen diversos métodos, desde el más simplificado de Gantt, también llamado “tabla de Gantt” (TERRY, *op. cit.*, p. 156) hasta el método del camino crítico, o método Pert.

<sup>75</sup>MOSHER y CIMMINO, *op. cit.*, p. 325. La bastardilla es nuestra.

<sup>76</sup>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*, t. 116, p. 864 y ss., p. 866.

Adoptando pues este último criterio, cabe señalar que, por su duración, los planes se clasifican en: 1) De largo plazo (diez años o más); 2) de mediano plazo (de dos a diez años; generalmente no exceden de cinco); 3) 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.”<sup>77</sup>

Siga con el punto 12.

9. Una vez sancionado el Plan Nacional de Desarrollo y puesto en marcha, se cambian las autoridades de la Junta Nacional de Planificación, y a usted, funcionario técnico de carrera de esa oficina, le preguntan si es técnicamente posible y recomendable modificar el Plan. Usted contesta:

a) Que no es técnicamente posible.

b) Que no es técnicamente recomendable.

c) Que es posible y recomendable si se advierten errores en las decisiones que el plan contiene.

d) Que es posible y recomendable si ha cambiado la realidad tenida en cuenta al formularse el Plan.

e) Que es posible y recomendable si se comprueba que las decisiones fueron correctas en base a la información de que se disponía al momento de su elaboración, pero luego se comprueba que esa información era equivocada o insuficiente.

f) c), d) y e) indistintamente.

*Si usted contesta a), lea el punto 7.2.*

*Si usted contesta b), lea el punto 2.4.*

*Si usted contesta c), lea el punto 7.3.*

*Si usted contesta d), lea el punto 8.4.*

*Si usted contesta e), lea el punto 7.5.*

*Si usted contesta f), lea el punto 6.3.*

9.1. No. Lea el punto 8.5.

9.2. No sólo la planificación ha de fijar las fechas en que sus previsiones deben cumplirse: También deben contemplarse las fechas en que las diversas etapas del proceso de planificación han de realizarse, es decir, el cronograma o *timing* de la elaboración del plan. Esto a su vez, nos lleva al problema del tiempo que la preparación del plan insume: Dado que se necesitan investigaciones profundas, y una adecuada reflexión sobre la realidad a fin de formular sus problemas y sus hipótesis causales, para luego pensar en soluciones, fines y medios, es frecuente que el proceso lleve una buena porción de tiempo.

<sup>77</sup> HAGEN, *op. cit.*, p. 30.

Ello hace que en circunstancias de alguna urgencia, se decida la acción a realizar sin haber programado dicha acción; pero esta actitud es peligrosa; “actividad no significa necesariamente realizaciones útiles. Resulta temerario iniciar el curso de una acción sin prestar debida atención a qué resultados se desean, a qué es lo mejor que se puede hacer para lograrlos con los elementos existentes y qué consecuencias probables tenga el tomar tal determinación.”<sup>78</sup> Por ello, incluso aunque se cuente con un proceso incipiente de planificación, es conveniente no iniciar actividades que, al no encontrarse planificadas, no se sabe si mejoran o empeoran los problemas de la realidad, si solucionan o agravan los problemas de estructura. La urgencia y dinamicidad del hombre público se vuelcan a la “acción,” y de allí la arbitrariedad y discontinuidad de esas acciones; por el contrario, esa urgencia y esa dinamicidad deben emplearse prioritariamente a dar el impulso total y definitivo al proceso de planificación, para que cese el derroche, las acciones contradictorias, los objetivos traicionados en la práctica. La urgencia sin planificación es el arrebató sin meditación: Es el hacer algo, pero hacerlo mal. Y este es el problema permanente de los países sin planificación.

Esta era la visión del autor en 1973, siguiendo la bibliografía entonces en boga en el mundo. Sus reflexiones actuales se encuentran en el cap. I de la Sección I de este t. 11.

Siga con el punto 13.

10. ¿Puede haber planes sin un proceso de planificación?

a) *Sí: lea el punto 7.4.*

b) *No: lea el punto 2.5.*

10.1. No estrictamente, por cuanto si bien la planificación sin duda quiere modificar el futuro, no puede decirse lo mismo de la prospectiva, futurología y astrología. Estas ramas, según las diversas concepciones con que se las entienda, pueden tener por finalidad predecir un futuro determinado, sea él fatal (como ocurre en algunas especies de la astrología), o modificable; pero aún en el segundo caso, lo que ellas buscan destacar es el resultado previsible de ciertos cursos de acción, para permitir al individuo o a la sociedad influir sobre ese futuro. El objetivo inmediato de ellas no es indicar y ejecutar *acciones* concretamente encaminadas a modificar ese futuro y de una manera determinada, y en ello se diferencian de la planificación.

Lea nuevamente el punto 1.2 y siga con el punto 15.

10.2. Si usted está leyendo este punto, es porque se ha perdido en la lectura, o porque no sigue el método aquí utilizado, ya que ninguna parte del trabajo lo remite a este punto. En el método de instrucción programada ramificada, la lectura de temas o páginas aisladas carece de utilidad e incluso puede llevar a

<sup>78</sup>TERRY, *op. cit.*, p. 160.

confusiones. Lea nuevamente el prólogo en el cual se explica el funcionamiento de este sistema de aprendizaje.

Es la visión del autor en 1973, que modifica en el Libro I del t. 10.

10.3. Sí. Decisiones sin planificación, son sólo golpes de ciego, que pueden solucionar falsamente problemas particulares, atendiendo tan sólo a sus consecuencias o manifestaciones externas, pero dejando subsistentes las causas que han originado y seguirán originando esos problemas. Es estadista el que ataca las causas de los problemas y evita así su repetición; el que “soluciona problemas” en cada caso, podrá tal vez ser un político de éxito momentáneo, pero nada más. Su contribución al proceso de cambio y de desarrollo será superflua o directamente retardataria.

Siga con el punto 13.

10.4. Así como la planificación debe estar claramente ubicada en el tiempo, así también debe estarlo con referencia al ámbito territorial en el cual ha de aplicarse. En este sentido, la planificación puede clasificarse en regional, nacional e internacional.<sup>79</sup>

#### *a) La planificación regional*

La planificación regional es posiblemente la más común, por cuanto el limitar la experiencia planificadora a una región o a un área concreta de un país suele eliminar algunos de los problemas que un proceso nacional de planificación acarrea; también, porque tratándose de una región específica, el objetivo de la planificación se puede precisar con algún grado de detalle, lo que según vimos es a su vez condición *sine qua non* de una planificación eficaz.

Usualmente, este tipo de planificación se encomienda a una institución de índole regional que se dedicará al aspecto indicado, realizando además tareas ejecutivas de promoción del desarrollo local: Son las conocidas corporaciones o agencias de desarrollo de las cuales la más famosa es la Autoridad del Valle de Tennessee. (T.V.A.) Casi todos los países cuentan con entidades de esta naturaleza y por ende con experiencias concretas de planificación regional.

Reflexiones de 1973. Hoy en día dudaríamos de la veracidad de la segunda afirmación.

#### *b) La planificación nacional*

La planificación a nivel nacional constituye el esfuerzo a que muchos países se hallan dedicados en la actualidad: [1973] Probado el éxito de la planificación a nivel nacional en los países socialistas, y a nivel regional en casi todos los países

<sup>79</sup> En este sentido ver LAMBERT, M. P., “Les principaux types de planification,” en el libro *Les problèmes de la planification*, Bruselas, Universidad Libre de Bruselas, 1962, p. 27.

occidentales, el siguiente paso lógico era intentarla a nivel global. Con todo, estos intentos han tropezado y tropiezan con muchas dificultades, sobre todo de tipo administrativo y político, por cuanto no siempre se logra o se intenta institucionalizar el sistema y el procedimiento de planificación.

### c) *La planificación internacional*

Como una manifestación más de la forma desordenada en que la ciencia y el mundo a veces progresan, se da en el presente la inconsecuencia de que a pesar de no haberse logrado introducir firmemente la planificación a nivel nacional, se la está de todos modos intentando a nivel internacional. En esto se aprovecha mucho de las experiencias de planificación regional, ya que los problemas metodológicos, al menos desde el punto de vista institucional, son muy similares. Ello es así porque esta planificación internacional no se ha intentado globalmente a nivel mundial, sino sólo limitada a unos pocos países de una *región* determinada.

Los esfuerzos de planificación a nivel internacional se manifiestan en lo jurídico a través de los Mercados Comunes: Mercado Común Europeo, Mercado Común Centroamericano.<sup>80</sup> Con todo, no puede menos que reconocerse que esto no pasa de ser un esbozo de planificación,<sup>81</sup> que no tiene el grado de madurez ni de perfeccionamiento a que ha llegado la planificación regional a nivel interno en los distintos países del mundo; por lo demás, sus dificultades son lógicamente mayores, al entrar en juego factores irracionales como soberanía, nacionalidad, prestigio, etc.<sup>82</sup>

<sup>80</sup>También pueden recordarse los esfuerzos latinoamericanos, por parte del Banco Interamericano de Desarrollo, del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), de la ALALC, etc.; es significativamente menor que el de los Mercados Comunes mencionados, a punto tal que no se puede estrictamente incluirlos como ejemplos de esbozos de planificación internacional.

<sup>81</sup>LAMBERT, *op. loc. cit.*

<sup>82</sup>Decimos que se trata de factores irracionales, porque al decidirse a nivel internacional un curso determinado de acción, es difícil que la decisión esté tomada en forma completamente objetiva, buscando sólo lo mejor para el desarrollo general de la región; por el contrario, cada país tratará de obtener el máximo de ventajas, y a más hará entrar en juego, inevitablemente, los factores enunciados —soberanía, nacionalidad, etc.— que, sin duda, nada tienen que ver con el aspecto técnico de la planificación. Cuando se trata de la planificación regional interna, también aparecen el localismo o provincialismo, rivalidad, etc., pero están mucho más frenados por el factor común de la nacionalidad, territorio, tradiciones, etc., que les son propios en general y sin distinciones. A nivel internacional falta, por el momento, un factor de cohesión similar. (Sólo en las novelas de ciencia ficción se encuentra que el pertenecer a un mismo planeta y compartir una misma condición humana sea elemento de unión y no de rivalidad...)

Reflexiones de 2014: No se avanza en la planificación internacional, sino en la lenta construcción de principios jurídicos mínimos de orden global.

#### d) Comparaciones

Surge de lo que antecede que tanto la planificación regional interna como internacional y la planificación nacional, se dan casi separadamente, en experiencias e intentos no muy conectados entre sí. El esfuerzo del momento no debiera tal vez dispersarse en procesos disímiles y aislados, ya que ello está negando la naturaleza racionalizadora y orgánica que debe caracterizar a la planificación. Sin embargo, es inútil pensar que el curso de los acontecimientos pueda cambiar por un acto de voluntad: Es innegable que tanto las experiencias de planificación regional interna, cuyo éxito está asegurado, como las de planificación internacional, que poseen una atracción indudable sobre el espíritu, habrán de continuar su camino. Por tanto, a nuestro modo de ver, la tarea del presente es reforzar aquello que por ser lo más difícil se ha quedado rezagado: La planificación a nivel nacional.

Esta reflexión, formulada en 1973, no se corresponde a la realidad del siglo XXI.

Mientras no se institucionalice adecuadamente en todos los países un sistema de planificación nacional, los demás esfuerzos de planificación sólo podrán tener un éxito parcial, ya que en última instancia faltará siempre el elemento de coordinación entre las diversas planificaciones regionales, y la planificación internacional no pasará de ser un esbozo, si no hay antes una planificación nacional que internacionalizar. Por eso, sin descuidar lo ya avanzado en la planificación regional, sea ella interna o internacional, debe ahora concentrarse el esfuerzo en el eslabón faltante y fundamental: la planificación a nivel nacional.

Siga con el problema 14.

11. Un cronograma de tareas o acciones no supone la existencia de un proceso de planificación; a la inversa, un proceso de planificación y/o un plan, no pueden existir técnicamente si no tienen un cronograma de las acciones que se van a emprender.

a) ¿Correcto? Lea el punto 5.4.

b) ¿Incorrecto? Lea el punto 9.1.

11.1. ¿Y por qué no el orden inverso? Lea el punto 9.2 y luego elija la respuesta c) del problema 12.

11.2. No. Lea el punto 10.4, especialmente apartados c) y d), y continúe con el punto 14.

11.3. Quizá la futurología, prospectiva y astrología puedan servir a/o caracterizarse por predecir un cierto futuro posible, y de ese modo avisar al hombre del presente de las consecuencias previsibles de sus actos, permitiéndole entonces por esa vía influir sobre el futuro y/o modificarlo. Pero la planificación es más que *permitir* a otros modificar el futuro: Es querer e intentar ella misma modificarlo.

Lea nuevamente el punto 1.2 y siga con el punto 15.

11.4. No. Usted incurre en una falacia no formal de razonamiento lógico, la llamada *ad hominem* o personal, por cuanto “el carácter personal de un hombre carece de importancia lógica para determinar la verdad o falsedad de lo que dice o la corrección o incorrección de su argumento.” (COPI, IRVING, *Introducción a la lógica*, Buenos Aires, 1962, p. 63.) “La manera en que puede persuadir a veces este razonamiento falaz es a través del proceso psicológico de la transferencia. Si puede provocarse una actitud de desaprobación hacia una persona, ella puede desbordar el campo estrictamente emocional y convertirse en desacuerdo con lo que esa persona dice. Pero esta conexión es sólo psicológica, no lógica. Aún el más perverso de los hombres puede a veces decir la verdad.” (COPI, *op. loc. cit.*) Por ello, el posible dato de la personalidad de los autores citados, en cuanto implique pleitesía a un dictador, nada tiene que ver con la verdad o falsedad de lo que dice el párrafo de KUÍBISCHE transcrito en primer lugar.

Lea el punto 1.3 y luego elija otra respuesta en el punto 15.

11.5. En aquellos países crónicamente afectados por inestabilidad política y administrativa, en que no sólo gobiernos y ministros sino también funcionarios de carrera se suceden con relativa frecuencia, a veces se piensa que la planificación es irrealizable por aquella circunstancia. Sin embargo y sin dejar de reconocer que un clima de estabilidad política y administrativa es mucho más propicio para el establecimiento de un sistema de planificación, debe advertirse que, a la inversa, la planificación es un importante factor de estabilización administrativa.

En efecto, si bien es difícil y laboriosa la instauración de un proceso de planificación, toda acción que se emprenda en ese sentido constituye un paso importante hacia la estabilización y la continuidad administrativa, no sólo a nivel de las personas, sino también y lo que es más fundamental, a nivel de la propia actividad administrativa. La falta de estudios serios y sistemáticos en un sector determinado, de previsión anticipada y orientadora sobre cuál habrá de ser la conducta de este sector en el futuro, constituye una invitación abierta para que el ministro de turno se sienta tentado a ensayar e improvisar, para que no perciba necesidad ni conveniencia alguna de mantener los funcionarios y asesores existentes, para que, en suma, empiece desde cero, que es probablemente el lugar en que las cosas aparentan estar en el sector.

Estas reflexiones son producto de la lectura, en la década del 60, de libros anteriores. La reflexión del siglo XXI confirma que son irreales. Eliminamos los cuatro párrafos siguientes de la versión de 1973.

Siga con el punto 17.

12. Ante la urgencia de un problema que usted entiende que puede solucionar, usted opta por:

a) Solucionarlo inmediatamente, eliminando las dificultades que se han producido.

b) Solucionarlo inmediatamente, sin perjuicio de constatar después a través del sistema de planificación (y si no lo hay ponerlo en marcha), cuáles son las causas del problema, y si la decisión que usted adopta en el caso era realmente la correcta como aparentaba serlo.

c) Investigar primero las causas del problema, y ubicarlo en un contexto global, propio de un sistema de planificación, antes de intentar “soluciones” que pueden ser falsas o aún empeorar la situación global; solucionar luego tales causas del problema, pero no necesariamente ese mismo problema concreto.

*Si usted elige a), lea el punto 4.2.*

*Si usted elige b), lea el punto 11.1.*

*Si usted elige c), lea el punto 10.3.*

12.1. No. Lea el punto 10.4, especialmente apartado *d)*, y continúe con el punto 14.

12.2. No, ninguna de estas disciplinas se dedica a la mera especulación idealista de cuál sería el mejor futuro posible. La astrología en todo caso predice el futuro que se dará, sea bueno o malo; la prospectiva y/o futurología predicen, sobre la base de elementos de juicio del pasado y del presente, cuál será el futuro previsible, pero no lo postulan necesariamente como el mejor posible; la planificación no trata de idear, sino de conseguir mediante acciones concretas, ese mejor futuro posible.

Lea nuevamente el punto 1.2 y siga con el punto 15.

12.3. Correcto. La transcripción parafraseada es sumamente importante para América Latina, en la cual las juntas u oficinas de planificación suelen intentar elaborar los planes ellas solas, sin dar adecuada participación y discusión a los distintos ministerios y reparticiones de la administración pública, durante la etapa de elaboración del plan. Ello quita concreción al plan y además genera una cierta justificada hostilidad de parte del funcionario responsable de la acción, frente al funcionario de la oficina de planificación. Una condición necesaria, aunque claro está no suficiente, para el éxito de la planificación en el ámbito administrativo, es por lo menos que todos los sectores de la administración hayan sido parte activa en la elaboración del plan y puedan entonces sentirse realmente coautores y corresponsables de su éxito.

Siga con el problema 16.

12.4. Entendiendo a la planificación como un proceso que se institucionaliza dentro de la vida del Estado, ella tiene importantes consecuencias sobre su estructura. A veces se piensa que esas consecuencias pueden llegar a significar

una remodelación profunda de la estructura estatal, por ejemplo la desaparición de algunos órganos clásicos dentro del sistema político (el Poder Legislativo) o la alteración de su función real en la sociedad. (Por ejemplo, la pérdida efectiva del poder de decisión del parlamento o del ejecutivo a resultas de las decisiones técnicas que deben ser adoptadas como parte del proceso.)

En verdad, es claro que la institucionalización de un proceso tan importante para la conducción gubernamental, ha de causar una modificación en la estructura y los procedimientos clásicos del Estado; pero esa modificación no lo desnaturaliza sino que lo readecua y en definitiva produce una vigorización de todo el sistema.

12.4.1. *La planificación fortifica el sistema político.* En efecto, el juego común de la renovación de los cuadros políticos —fundamental para asegurar la vigencia de los principios republicanos de gobierno, uno de los cuales es la periodicidad de los gobernantes— produce a veces hiatos, interrupciones en la continuidad de la función pública. Un adecuado sistema de planificación constituye una suerte de columna vertebral para el Estado, como un hilo de conducción que establece la necesaria coherencia y continuación armónica de las acciones estatales. Por ello, además de proveer un cierto margen de estabilidad política y administrativa, el proceso de planificación asegura también una apreciable continuidad de la actividad estatal cuando ocurren los cambios políticos que de cualquier manera deben producirse por la renovación democrática de los cuadros gubernamentales o por circunstancias de otra índole.

En consecuencia, aquello que es al mismo tiempo la virtud y el defecto del sistema republicano —la renovación que asegura responsabilidad frente al pueblo, que limita el autoritarismo, pero que quiebra la continuidad del gobierno— se ve corregido en lo que es quizá criticable sin alterar su mérito fundamental. El proceso de planificación quita a la necesaria periodicidad de los gobiernos, que es garantía de libertad, el defecto de hacer discontinua la gestión pública: Como se advierte, no altera sino que por el contrario vigoriza el eficaz funcionamiento del sistema político.

Por lo demás, quienes creen ver en el proceso de planificación una amenaza a la estructura del Estado no advierten que ese proceso no es sino parte de una misma evolución histórica: En el siglo XIX se tendía a la unión a través de una Constitución, en el siglo XX se sigue buscando la integración, pero a través de la administración, y en ésta concretamente por medio de la planificación; también en el siglo XX, y posiblemente en mayor grado en el XXI, se seguirá tendiendo a la integración a través de la planificación internacional.

La experiencia posterior demuestra el lento avance de la integración supranacional, pero no de la planificación.

12.4.2. *La planificación no limita sino que respalda la toma de decisiones de los poderes políticos.* El proceso institucionalizado de planificación confiere a la toma de decisiones gubernamentales un elemento de racionalidad y sistematicidad que pareciera limitar el margen de decisión que el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo tienen en el proceso. En otras palabras, el aspecto técnico y administrativo de las decisiones diarias y menudas que hacen al proceso de planificación, ya se halla suficientemente evaluado y resuelto en el curso de ese proceso, y si el poder político quiere obrar racionalmente estará de acuerdo en que no es necesario ni conveniente alterar las decisiones adoptadas; en este aspecto existe, pues, una limitación que no es fáctica ni jurídica, sino que apela al buen sentido del gobernante y que por facilitar la tarea de gobierno resulta además un apoyo inestimable. Por otro lado, en cambio, las grandes decisiones de naturaleza política (el modelo de desarrollo que se elegirá; los cambios de estructura a realizarse, etc.) habrán de ser tomados a nivel político (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo), como partes o etapas del proceso total pero de cualquier manera con independencia decisoria respecto del proceso, pues constituyen resoluciones de máximo nivel destinadas precisamente a marcar su rumbo.

De lo expuesto surge que la limitación, si es que puede decirse que existe, es tan sólo respecto a la posible arbitrariedad o imprevisión del funcionario de gobierno, y no es por otra parte una limitación a las grandes decisiones políticas sino a las decisiones de implementación de esas políticas. El sistema político normal tendrá siempre la máxima amplitud en la determinación de las grandes opciones, en la fijación del curso a seguir;<sup>83</sup> en cuanto a las pequeñas pero múltiples y complejas decisiones administrativas y técnicas, ellas son sobrellevadas por el resto del proceso, liberando a los órganos políticos de la carga de ir las encarando día a día, y sin quitarle de cualquier modo el poder último de actuar como árbitro de las decisiones contrapuestas o incoherentes que la organización del proceso pueda producir.

12.4.3. *Decisión técnica y decisión política.* Con todo que en líneas generales puede afirmarse que la decisión política corresponde a las autoridades de esa índole, y la decisión técnica a los funcionarios administrativos, es bueno advertir que no puede trazarse una delimitación precisa entre ambos campos. Un plan raramente se reduce a una opción simple: Generalmente la opción se presenta bajo diferentes combinaciones de alternativas, no necesariamente excluyentes,<sup>84</sup> lo que de hecho impide al técnico someter al político todas las orientaciones políticas posibles, para que éste elija la mejor y le encomiende implementarla;<sup>85</sup> en consecuencia, la decisión política no siempre se puede tomar con total independencia de la decisión técnica y viceversa. Se requiere una cierta medida

<sup>83</sup> Comp. KRÜGER, *op. cit.*, p. 580.

<sup>84</sup> GOURNAY, *op. cit.*, p. 80.

<sup>85</sup> GOURNAY, *op. cit.*, p. 79.

de intercomunicación, en que el técnico asesorará al político sobre el grado de incompatibilidad de los objetivos elegidos, sobre el realismo o irrealismo de tales objetivos; a la inversa, el político no sólo determina los fines, dejando al técnico la elección de los medios, sino que también le señalará las grandes líneas de los medios a utilizar, por ejemplo el alcance con que se utilizarán los métodos de persuasión o los de imposición.<sup>86</sup>

Esta necesaria e inevitable colaboración entre el político y el técnico constituye una manera más de reforzar el sistema político tripartito, uno de cuyos defectos ha sido siempre el relativo distanciamiento producido entre el órgano legiferante y el funcionario actuante, con el consiguiente resultado de leyes que no se cumplen y acciones que no se pueden realizar por falta de fundamentación legal. La planificación puede ayudar a corregir ese defecto y beneficiar así al sistema político.

Siga con el punto 18.

13. Atendiendo al grado de desarrollo alcanzado por los sistemas de planificación, en relación al espacio (regionales internos, nacionales, internacionales), y a su respectiva concatenación y coordinación, ¿Qué fortalecería usted primordialmente?:

- a) La planificación regional. (Dentro de las regiones de su propio país.)
- b) La planificación, nacional.
- c) La planificación internacional. (V. gr., Mercados Comunes, Corporaciones multinacionales de desarrollo, etc.)

*Si su respuesta es a), lea el punto 12.1.*

*Si su respuesta es b), lea el punto 7.6.*

*Si su respuesta es c), lea el punto 11.2.*

13.1. Las tres respuestas anteriores son falsas, cada una de ellas, por lo que debe leer los puntos 10.5 (respuesta a), 11.3 (respuesta b), 12.2 (respuesta c).

13.2. No. El problema de la participación hace a la eficacia de las decisiones adoptadas, tanto en su corrección técnica como, sobre todo, en el sentido psicológico, y ello es totalmente independiente del sistema económico en el cual la participación o planificación se produzca.

Lea el punto 13.3.

13.3. Suele hacerse una distinción entre el plan como “técnica” y como “institución,” según que él represente un instrumento que en determinado momento emplea el gobierno de turno para ordenar sus actividades en el mandato pertinente, o signifique por el contrario un verdadero cambio *cualitativo* en la organización estatal.

<sup>86</sup> GOURNAY, *op. cit.*, p. 80.

Cuando la planificación se ha institucionalizado, *todas* las reparticiones administrativas participan de una u otra manera en la elaboración del plan; las oficinas sectoriales de planificación se integrarán con funcionarios de los respectivos ministerios, secretarías del Estado, entidades autárquicas, empresas del Estado, etc.;<sup>87</sup> se organizarán oficinas y comisiones intersectoriales, integradas de similar manera, en las cuales se discutirán las conclusiones y los proyectos producidos por las oficinas y comisiones sectoriales, compatibilizándolos entre sí; con todos esos elementos y las grandes opciones tomadas a nivel político, más el modelo de desarrollo que se desea adoptar, la oficina central de planificación elaborará luego el plan o preplan, según el estado del proceso.<sup>88</sup>

Este esquema de las etapas administrativas del proceso (aún con haber sido reducida a unos pocos aspectos)<sup>89</sup> sirve para mostrar ya cómo la institucionalización de la planificación significa en primer lugar la *participación y el compromiso de toda la administración pública en el plan*. Sin este requisito el plan que pueda confeccionar un organismo de planificación, trabajando en la oscuridad y el encierro, lleva en sí el germen de su fracaso ulterior: La falta de discusión, de aporte y de *compromiso previo* por parte de los diversos órganos administrativos que luego habrán de participar en su ejecución, no hace sino restarle comprensión y apoyo a su cumplimiento. Si a ello le agregamos la inercia y la pesadez de todos los grandes cuerpos, como es el administrativo, podremos encontrarnos con que el plan, en un país no autoritario, sufre una “conspiración del silencio” en el cual nadie lo cumple y por el contrario lo obstaculiza toda vez que puede hacerlo con los mecanismos administrativos tradicionales.

En tales hipótesis, será erróneo culpar a la administración pública, a sus métodos anticuados, etc., pues el primer y principal defecto de método ha sido en tal caso el adoptado por el planificador, al querer confeccionar un plan o instaurar un proceso de planificación, al margen de la organización administrativa que habrá de ponerlo en práctica.

Esto no significa, sin duda, que no sea necesaria una profunda reforma administrativa para corregir los vicios de que la administración pública adolece, y que no sea también indispensable una reformulación total de la estructura jurídica que la rige, pero no por corregir tales defectos se asegurará una planificación eficaz si ella no se institucionaliza a través de la efectiva participación

<sup>87</sup> También es indispensable la participación de la comunidad, a lo que habremos de referimos en el capítulo siguiente, al analizar la planificación concertada. Por el momento insistiremos, en este capítulo, en la muchas veces descuidada participación de la propia administración pública.

<sup>88</sup> Sin duda, el proceso es más complejo, pues existen diversos pasos y circuitos aquí no señalados, como así también organismos de vital trascendencia que participan decisivamente en él. (Consejo Económico y Social; Poder Ejecutivo; Poder Legislativo.) Con todo, los omitimos precisamente para destacar la necesaria participación de aquella organización administrativa más oscura pero que a la hora de ejecutar el plan es la fundamental para garantizar su éxito.

<sup>89</sup> Ver la nota anterior.

y discusión previa por toda la administración pública. Y, repetimos, uno de los elementos fundamentales para institucionalizar la planificación, es hacer que el proceso en cuestión se ponga en funcionamiento, desde sus comienzos, con la participación activa de todos los órganos y entes administrativos que de una u otra manera están vinculados con los distintos sectores del plan. No basta pues crear un organismo técnico de planificación, llámeselo Consejo Nacional de Desarrollo o Consejo Provincial de Desarrollo o lo que fuere; es necesario que en el funcionamiento real de las comisiones que vayan formulando y elaborando las distintas partes del plan, participen activamente y con poder de decisión los representantes de los diversos organismos administrativos (ministerios, empresas públicas, etc.) que habrán luego de ponerlo en ejecución.

En suma, el rol que el organismo central de planificación debe jugar dentro de la administración pública, no es el de “autoridad técnica;” debe tener una política de colaboración con los ministerios clásicos, que conservan por otra parte sus prerrogativas propias, y desempeñar el papel de árbitro conciliador entre sus intereses y directivas.<sup>90</sup>

Vuelva al punto 15 y elija otra respuesta.

14. La prospectiva y/o futurología, y la astrología, se refieren al igual que la planificación, a tiempos o épocas futuras más o menos determinados. En eso aparentemente coinciden; ahora bien, tienen de común:

- a) ¿El querer *modificar* el futuro?
- b) ¿El querer *permitir modificar* el futuro?
- c) ¿El querer idear el mejor futuro posible?
- d) Las tres respuestas anteriores, conjuntamente.
- e) Ninguna de las respuestas anteriores.

*Si usted contesta a), lea el punto 10.1.*

*Si usted contesta b), lea el punto 11.3.*

*Sí usted contesta c), lea el punto 12.2.*

*Si usted contesta d), lea el punto 13.1.*

*Si usted contesta e), lea el punto 15.1.*

14.1. Por de pronto, es claro que constituye un rasgo de corte autoritario el ocultar la información, salvo en casos muy extremos de secretos de Estado, guerra, etc., y que un pueblo no informado de lo que ocurre y que no tiene un efectivo derecho de acceder a las fuentes de información, no vive democráticamente.

Por ello, si la planificación ha de ser democrática, la información que la fundamenta debe ser dada íntegramente a publicidad, para permitir su discusión y

<sup>90</sup> En sentido similar BAUCHET, PIERRE, *La planification française*, París, 1966, p. 74.

evaluación pública. Pero el dar a publicidad la información no es sólo un aspecto valorativo que intensifica la vivencia democrática; es también un medio que tiene la administración para *ampliar su información*<sup>91</sup> y pulirla, a través de la confrontación con las estadísticas, datos, etc., que los diversos sectores interesados pueden aportar corroborando o refutando lo afirmado por la administración;<sup>92</sup> “cualesquiera que hayan sido los progresos realizados en los métodos de observación y de previsión, subsisten zonas de ignorancia y de incertidumbre. Las intuiciones de personalidades pertenecientes a los medios profesionales o sindicales o a las élites locales pueden ayudar a llenar estas lagunas.”<sup>93</sup> Por otra parte, si la administración quiere que sus cifras sean consideradas como datos objetivos por la población, es necesario que ésta sea informada de la manera en que tales datos han sido obtenidos, para que pueda realmente compartirlos racional y fundadamente.<sup>94</sup>

Estas observaciones de 1973 no previeron que, además, aún gobiernos electos falsean intencionalmente los datos estadísticos, como después ocurrió en la primera década del siglo XXI.

Siga con el punto 18.1.

14.2. No: Con tal criterio nunca habrá planificación posible. Lea el punto 11.5.

14.3. Sí. Lea ahora el punto 18.1. (Aunque, si le interesa, puede antes ampliar brevemente este tema en el punto 14.1.)

14.4. De acuerdo, es obvio. Siga con el punto 18.

15. Dice V. KUÍBISCHE (citado por KURSKI, *La planificación de la economía nacional en la U.R.S.S.*, Moscú, 1948, Academia de Ciencias de la U.R.S.S., p. 118), que “Sería absurdo pensar que el plan de la economía nacional puede ser trazado por unos cientos de personas que trabajan en la Comisión del Plan del Estado. El plan de la economía nacional se podrá únicamente confeccionar si... en la planificación toma parte toda la periferia de la Unión Soviética, si se refuerza todo el sistema de planificación de arriba abajo, si para la creación del plan son atraídos decenas de miles de obreros-planificadores.” En otra parte de la obra, KURSKI expresa el siguiente pensamiento: “Los planes quinquenales soviéticos... son trazados en lo fundamental, y a veces hasta en sus detalles, por el camarada Stalin, el gran maestro de la revolución.” (*Op. cit.*, p. 6.)

La afirmación de KUÍBISCHE citada por KURSKI:

<sup>91</sup> GOURNAY, *op. cit.*, p. 79. En este sentido es importante el procedimiento de las encuestas, comisiones consultivas, solicitudes de parecer a las organizaciones profesionales y sindicales, etc., todo lo cual proporciona una base mucho mayor de información y análisis. Pero para que estos procedimientos funcionen con eficacia, es necesario que las informaciones oficiales sean puestas en conocimiento del público cuya opinión y mayores datos se requieren.

<sup>92</sup> Gournay, *op. loc. cit.*

<sup>93</sup> GOURNAY, *op. loc. cit.*

<sup>94</sup> GOURNAY, *op. loc. cit.*

a) Es aplicable *mutatis mutandi* a la planificación latinoamericana, diciendo por ejemplo: “Sería absurdo pensar que el plan de la economía nacional puede ser trazado por unos cientos (o decenas) de personas que trabajan en la Junta Nacional de Planificación. (O como se llame el organismo pertinente.) El plan de la economía nacional se podrá confeccionar únicamente si... en la planificación toma parte toda la periferia de la administración pública (por lo menos; más acabadamente, todo el país), si se refuerza todo el sistema de planificación de arriba abajo (o de abajo arriba, más exactamente), si para la creación del plan son atraídos decenas de miles de funcionarios-planificadores. (Por lo menos; o, más acabadamente, de ciudadanos-planificadores.)”

b) No es directamente aplicable a la realidad latinoamericana, por cuanto proviene de autores identificados claramente, como lo indica la segunda cita de KURSKI, con un régimen y un pensamiento extremadamente autoritario políticamente, cual fue el stalinista.

c) No es aplicable directamente a la realidad latinoamericana, por cuanto dicha cita está referida explícitamente a una economía y un sistema socializado, lo cual no es el caso de la mayoría de los países latinoamericanos; la paráfrasis de la respuesta a) es pues forzada.

*Si usted elije la respuesta a), lea el punto 12.3.*

*Si usted elije la respuesta b), lea el punto 11.4.*

*Si usted elije la respuesta c), lea el punto 13.2.*

15.1. Correcto. Puede seguir con el punto 15. Si le interesa comparar su razonamiento con el nuestro, lea el punto 12.2 antes de pasar al punto 15.

15.2. No, y esto constituye un importante error político. Lea con detenimiento el punto 14.1.

15.3. No. Lea el punto 12.4 y los subpuntos 12.4.1, 12.4.2 y 12.4.3.

16. La planificación, por constituir en esencia un proceso armónico e institucionalizado que se desarrolla a través del tiempo en etapas predeterminadas, con acciones sucesivas que deben estar coordinadas y armonizadas, tiene como característica fundamental la continuidad: Sin continuidad no hay planificación; por ello, si existe inestabilidad política y administrativa, es imposible instaurar un proceso de planificación.

a) *Esta afirmación es correcta: Lea el punto 14.2.*

b) *Esta afirmación es incorrecta: Lea el punto 7.7.*

La institucionalización de un proceso de planificación, al enfatizar el tecnicismo de las decisiones públicas, la previsión y en alguna medida predeterminación de

las acciones que deberán realizarse a través del tiempo futuro, limita y debilita la estructura del sistema político democrático.

a) *Esta afirmación es correcta: Lea el punto 15.3.*

b) *Esta afirmación es incorrecta: Lea el punto 14.4.*

18. La información es siempre un elemento de poder, razón por la cual la información que fundamenta el plan (estudios, estadísticas, informes, etc.) no debe darse a publicidad antes que éste, a fin de prevenir ataques al mismo y para fortalecer el sistema de planificación.

a) *Esta afirmación es errónea: Lea el punto 14.3.*

b) *Esta afirmación es correcta: Lea el punto 15.2.*

18.1. Indique cuáles respuestas son correctas y cuáles no, teniendo presente que tanto pueden ser todas verdaderas como todas falsas, o algunas verdaderas y algunas falsas.

1) La planificación debe ser hecha exclusivamente:

SI NO a) *Por los políticos gobernantes;*

SI NO b) *Por los técnicos de la Oficina de Planificación;*

SI NO c) *Por los sectores privados.*

2) La información que fundamenta el plan debe darse a publicidad:

SI NO a) *Porque permite controlar la corrección de los datos y recibir el aporte de nuevos datos en poder de sectores privados;*

SI NO b) *Porque da mayor vivencia democrática al sistema al compartir un elemento de poder;*

SI NO c) *Porque deslinda la responsabilidad del planificador, si los datos son erróneos pero nadie se lo hace notar.*

3) Si usted advierte que una decisión del plan es errónea, usted debe:

SI NO a) *Dejar constancia de ella para la evaluación del plan, a fin de determinar su éxito o fracaso; o*

SI NO b) *Dejar constancia de ella para determinar de qué modo mejor conviene tomar similar decisión en el siguiente plan; o*

SI NO c) *Corregirla inmediatamente, modificando el plan si ello es necesario.*

4) Para que la planificación sea un proceso orgánico, continuo y permanente, es necesario:

- SI NO* a) *Que los planes tengan estabilidad, de modo tal que no pueda un gobierno modificar lo que decidieron los anteriores;*
- SI NO* b) *Que participen todos los sectores públicos y privados en la toma de decisiones del plan, de modo tal que responda a la voluntad colectiva;*
- SI NO* c) *Que haya estabilidad política y administrativa, pues sólo con la continuidad y permanencia de las personas en sus cargos puede lograrse permanencia y continuidad en las decisiones.*

5) La planificación es:

- SI NO* a) *Un medio para ayudar a que en la sociedad y en la economía se dé el orden natural de las cosas;*
- SI NO* b) *Un medio para evitar obstáculos humanos al funcionamiento de mecanismos, leyes y equilibrios de orden natural;*
- SI NO* c) *Un medio de extrapolar el pasado, para afianzar las tendencias naturales de la economía.*

6) La planificación es:

- SI NO* a) *El más alto grado de intervencionismo del Estado;*
- SI NO* b) *Un proceso que puede tener mayor o menor dosis de intervencionismo, según cada realidad lo requiera;*
- SI NO* c) *Un no intervencionismo del Estado.*

7) La planificación y la astrología tienen de común:

- SI NO* a) *Que ambas predican un futuro que estiman habrá de darse necesariamente;*
- SI NO* b) *Que ambas se refieren a un futuro que quieren modificar;*
- SI NO* c) *Que ambas se refieren a tiempos o fechas futuras más o menos determinados.*

8) La planificación:

- SI NO* a) *Es tratar de idear el Estado mejor o más perfecto;*
- SI NO* b) *Es tratar de idear el mejor Estado que sea posible;*
- SI NO* c) *Es tratar de conseguir el mejor Estado que sea posible.*

9) En un orden lógico y dentro de las etapas del proceso de planificación, los objetivos y fines, y las políticas a seguir, deben resolverse:

- SI NO* a) *Antes que los medios*

SI NO    b)    *Juntamente con los medios.*

SI NO    c)    *Después de los medios.*

Controle sus respuestas en el punto 18.2.

18.2. En el cuestionario de respuesta múltiple del número 18.1 las respuestas son las siguientes:

En la pregunta 1):

a) No, porque dice “exclusivamente,” lo cual excluye toda idea de participación.

b) Lo mismo que en la respuesta anterior.

c) No, porque la planificación es cuanto menos actividad estatal. Si usted contestó “sí,” repase los puntos 3.2, 3.3, 2.1 y 5.5, en ese orden.

En la pregunta 2):

a) Si usted contestó “sí,” es correcto. Si contestó “no,” repase el problema 18. y lea el documento que allí se indica.

b) Lo mismo que en la respuesta anterior.

c) No, porque la responsabilidad por el propio error no depende jurídicamente de que otros le señalen su error o no.

En la pregunta 3):

a) La respuesta correcta es “no.” Vea el comentario a la respuesta c).

b) Lo mismo que en la respuesta anterior.

c) La respuesta correcta es “sí.” Desde luego, también puede dejarse constancia del error, y tenerlo en cuenta en el futuro; pero lo fundamental es sin duda corregir ahora el error en que se ha incurrido, siempre que esté al alcance de uno hacerlo; proponerlo, si es que uno no tiene el suficiente poder de decisión para introducir directamente el cambio. Todo esto hace a la necesaria flexibilidad de la planificación. Si usted contestó “no,” lea nuevamente el punto 7.1; si usted contestó “sí” aquí, pero “no,” en las preguntas anteriores, entonces no advirtió que las respuestas a) y b) están formuladas en forma excluyente, con una “o” al final.

En la pregunta 4):

a) La respuesta correcta es “no,” porque hace a la flexibilidad de la planificación que un gobierno posterior pueda modificar los planes anteriores. Si contestó “sí,” resuelva el problema del punto 9.

b) La respuesta correcta es “sí.” Si usted contestó “no,” le sugerimos leer los capítulos V a VIII detenidamente.

c) La respuesta correcta es “no.” Si usted contestó “sí,” lea nuevamente el punto 11.5.

En la pregunta 5):

a) La respuesta correcta es “no.” Si usted contestó “sí,” lea nuevamente el punto 2.1 y el punto 5.1.

b) Igual que en a).

c) Igual que en a).

En la pregunta 6):

a) La respuesta correcta, de acuerdo a la doctrina más usual, es “no;” según BETTELHEIM, en cambio, es “sí.”

b) Siempre según la doctrina usual, la respuesta correcta es “sí;” siguiendo el criterio de BETTELHEIM, sería “no.”

c) Tanto en la doctrina usual como en la de BETTELHEIM, la respuesta correcta es “no.” Solamente si se hablara de una “planificación para mantener el *status quo*,” podría la respuesta ser “sí,” en este caso, y “no” en los anteriores.

Si usted contestó en forma no coherente las tres respuestas, o sea “sí-sí-no,” “sí-no-no,” “no-no-sí,” entonces usted no tiene perfectamente en claro el concepto que ha utilizado, y en tal caso le sugerimos releer el punto 5.1.

En la pregunta 7):

a) La respuesta correcta es “no.”

b) La respuesta correcta es “no.”

c) La respuesta correcta es “sí.”

Si usted ha equivocado cualquiera de las respuestas, le sugerimos releer el problema del punto 14, su remisión al punto 1.2 y los comentarios a las soluciones en los puntos 10.5, 11.3 y 12.2.

En la pregunta 8):

a) La respuesta correcta es “no.” No se trata de sueños ni de utopías.

b) La respuesta correcta es “no;” no se trata de “idear” sino “hacer” o “tratar de hacer.” Planificación es pensamiento y acción, no sólo pensamiento ideal.

c) La respuesta correcta es “sí.”

Si ha consignado incorrectamente alguna de las tres respuestas, relea los puntos 1.1 y 1.2.

En la pregunta 9):

a) La respuesta correcta es “no,” aunque frecuentemente los planificadores pretenden definir primero los objetivos, políticas, etc., y luego pasar a los medios en orden lógica y cronológicamente sucesivo. Consideramos a esto uno de los principales errores que se pueden cometer en la materia, y por ello, sin perjuicio

de que debe ahora releer los puntos 1.1 a 1.4, le recomendamos además que lea todo el trabajo nuevamente, intentando solucionar todos los problemas.

b) La respuesta correcta es “sí.” Controle con cualquier plan que pueda consultar, para ver si además de definir las políticas, objetivos, fines, etc., también se ha ocupado concretamente de definir los medios. Si no los ha concretado, o los anuncia para después u otra parte, puede dudarse de su rigor técnico.

c) La respuesta correcta es “no,” en principio. Pero entre el error que significa la respuesta “a” y el presente, creemos que éste es preferible; en efecto, tratándose de un plan necesariamente habrá que elaborar los fines, objetivos, etc., y si se lo comienza a hacer después de analizar los medios, en definitiva estos influirán sobre aquéllos, por el proceso de aproximaciones sucesivas, con lo cual la interacción de fines y medios estará lograda. En cambio, en el caso a), es perfectamente posible de hecho, pues ocurre con frecuencia que sólo las políticas, objetivos, etc., sean definidos, y nunca se llega al análisis simultáneo de los medios, con lo cual tal definición de fines, etc., queda en el terreno de lo utópico e irrealizable y no justifica ni merece a juicio nuestro el calificativo de “planificación.”

Siga con el punto 5.5.

