

I. UN MODELO GENERAL DE PLANIFICACIÓN*

INTRODUCCIÓN

DESDE el fin de la primera Guerra Mundial, y especialmente desde la revolución comunista en Rusia y la gran crisis económica de los años 30 en el mundo occidental, se ha agrandado la necesidad de la "planificación" como un medio de acción social organizada, para la realización de metas definidas. Después de la segunda Guerra Mundial aumentó el número de países que necesitaban de la planificación para lograr su rehabilitación después de la destrucción de su economía por la guerra (como Holanda), y otros para lograr un desarrollo económico y social acelerado (como la India, Birmania, China, Pakistán y Ghana).

De hecho, la historia del desarrollo del uso de la planificación es más extensa. Aun si no tomáramos en cuenta los procesos o semiprocesos de planificación en los imperios históricos, vamos a encontrar que en ciertos terrenos, y especialmente en planificación de ciudades, los sistemas de planificación precedieron a la primera Guerra Mundial. También en ciertos campos de la economía somos testigos de semiplanificación en las épocas del absolutismo en Europa. Pero es cierto que la transformación del concepto "planificación" a un concepto central en el sistema de la vida y la lucha político-ideológica, y el desarrollo de los sistemas de planificación comprensiva y sistemática, ocurrieron principalmente en los últimos 30 años.

Al parecer, no se trata de una época breve en la que sucedieron avances muy grandes en las ciencias naturales y sociales, por lo que se puede esperar que la gran importancia social del proceso de la planificación y su profundo significado teórico asegurarán el desarrollo de una bibliografía rica y ramificada que profundizará en la teoría de la planificación y aspirará, basándose en la investigación de la experiencia existente, al análisis de sus problemas y la apreciación de los factores y variables principales que caracterizan el proceso de la planificación y determinan su grado de éxito.

Ciertas ramas seleccionadas de la planificación merecieron una bibliografía vasta, y a veces de buena calidad. Especialmente, merecie-

* Traducción de Samuel Schmidt y Bruria Vered.

** Se ha traducido *Tijun* como planificación; el autor lo tradujo al inglés como *planning*. [T.]

ron mucha atención tanto la planificación física como la económica, y se acumuló mucho material empírico sobre la planificación regional. Pero aún carecemos de una aproximación comprensiva e integradora del proceso de planificación que defina las características del proceso *per se* y nos demuestre la interdependencia que existe entre planificación económica, física y social. Sólo últimamente, y en gran medida por la influencia del análisis de los problemas de los países conocidos como "subdesarrollados", empiezan los países occidentales a interesarse en la investigación y la enseñanza de los problemas de la "planificación general", y se está reconociendo la necesidad de "una teoría general de planificación", que podrá servir como base teórica para mejorar tal proceso en cada campo y aspecto.¹

Parece que en Israel este problema es importante y merece un interés especial, porque ahí la dependencia recíproca entre los diferentes campos de la actividad social es grande, y en especial porque el ritmo del cambio social es acelerado, y los problemas que comprende la construcción de una sociedad nueva en nuestras condiciones confronta a los procesos de planificación con dificultades muy serias y desafíos importantes a la vez.

La primera condición para cada experiencia al tratar en forma sistemática la teoría de la planificación general es determinar un sistema de análisis y clasificación general. Este sistema tiene que hacer posible la clasificación de los campos y las diferentes actividades de la planificación, análisis de sus características y problemas principales, e inspección de lo parecido y lo diferente de los campos así como diversas actividades de la planificación. Basándose en tal investigación y análisis, se podrá llegar a generalizaciones en un alto nivel de abstracción, que podrán servir como base de una teoría general de planificación.

Este artículo es una tentativa inicial² por desarrollar un modelo analítico general de planificación, que responda a estas necesidades y que pueda ser un medio de investigación y pensamiento sistemático hacia el desarrollo de una teoría de planificación general.

Este capítulo se publicó como artículo para el Segundo Congreso Nacional de Administración Pública. El autor publicará en el futuro dos ediciones más amplias de este artículo; en una, tratará los aspectos

¹ Véase, por ejemplo, M. C. Branch, Jr., "Comprehensive Planning: A New Field of Study", *Journal of the American Institute of Planners*, vol. XXV, agosto de 1959, pp. 115-120.

Véase también *Proceedings of the Workshop on Comprehensive Planning*, presentado en el Instituto de Estudios Sociales, La Haya, del 26 al 28 de septiembre de 1959.

² Cf., con un artículo del autor en *Haminhal*, núm. 40, otoño de 1959, en el que se publicó una elaboración previa de partes del modelo.

teóricos de la teoría general de la planificación, y en otra, tratará también la importancia aplicada del análisis actual para la comprensión de la planificación como uno de los procesos de la administración pública y su mejoramiento.³ El autor recibirá con agradecimiento todas las observaciones que le ayuden en la preparación del artículo para su publicación en forma más amplia.

Las características de un modelo general de planificación

Nuestro intento de desarrollar un modelo de planificación sigue la tendencia creciente en las ciencias sociales de usar modelos como medios de investigación y análisis de distintos fenómenos sociales. Sin entrar en los detalles de los problemas que comprende el uso de este medio metodológico en las ciencias sociales,⁴ hay que acentuar algunas de las características de un modelo y sus funciones, antes de empezar a componer nuestro modelo.

Se pueden clasificar los modelos desarrollados en las ciencias sociales en tres clases principales: modelos matemáticos, que desean expresar, con la ayuda de una fórmula matemática, las relaciones recíprocas entre distintas variables; modelos cualitativos, que buscan determinar las relaciones recíprocas entre distintas variables sin el uso de fórmulas matemáticas o clasificaciones cuantitativas, y modelos analíticos, que se concentran en el diagnóstico de las variables principales y en el desarrollo de un sistema de términos y análisis sistemático, que con su ayuda se pueden analizar las características de los fenómenos bajo investigación, sin detenerse en la primera base sobre los modelos de relaciones inevitables que existen entre las variables y sus diferentes características.

La construcción de un modelo matemático o lógico demanda la existencia de un conocimiento concreto en el que se puedan basar las relaciones recíprocas comprendidas en el modelo, un conocimiento que es difícil ampliar con ausencia de un modelo analítico anterior —sea que se lo diseñe así específicamente, o que exista en la mente

³ Véase el capítulo sobre "Planificación" en el libro del autor, *La teoría de la administración pública*, 1960.

⁴ La bibliografía sobre el sistema de modelos está muy ramificada y se está ampliando rápidamente. Al lector interesado en un debate un tanto simple del concepto de modelos y los problemas que comprende su composición, se le sugieren los artículos siguientes: Ernest R. Hilgard y Daniel Lerner, "The Person Subject and Object of Science and Policy", en Lerner y Lasswell (comps.), *The Policy Sciences*, 1951, pp. 16 ss. (esp. las pp. 28 ss.); Kenneth J. Arrow, "Mathematical Models in the Social Sciences", pp. 129 ss.; M. A. Girshick y Daniel Lerner, "Model Construction in the Social Sciences", *Public Opinion Quarterly*, vol. XIV, 1950-1951, pp. 710 ss.

de los investigadores— que permita la recopilación y el análisis de tal conocimiento.

En el campo de la planificación nos falta el conocimiento sistemático requerido para la construcción de un modelo matemático o lógico. Tenemos entonces, en principio, que construir un modelo analítico para el adelanto de la investigación y su comprensión. Puede ser que en una fase posterior se logre construir un modelo cualitativo,⁵ para elaborar una teoría general de planificación.

El objetivo del modelo general de planificación que se presentará en este capítulo es reflejar en forma sistemática las principales variables que comprende la planificación, y servirá como un sistema de términos y clasificación comprensivo, que por medio de él se podrán analizar distintos campos y actividades de la planificación, hacer comparación entre ellos y llegar a generalizaciones en un alto nivel de abstracción, que se podrán utilizar como la estructura de la teoría general de planificación.

Con toda la importancia del uso de un modelo analítico y sus ventajas, existen en él algunos peligros, entre los que merecen mencionarse especialmente dos: el peligro del exceso de claridad y el peligro del exceso de aislamiento.

El sistema de términos y clasificación que comprende el modelo es forzosamente sutil y lo más claro posible, y en esto reside su mayor importancia. Pero hay que recordar que, de hecho, a los fenómenos de la vida no es posible distinguirlos en forma sutil y clara, porque se encuentran en uno de los puntos de una línea que se extiende desde una posibilidad teórica extrema hasta una segunda posibilidad teórica extrema. Así, por ejemplo, si el modelo de planificación distingue entre diferentes dimensiones que comprenden el campo de la actividad social, tema de la planificación, y una de las dimensiones es que este campo de planificación es fijo y flexible, entonces efectivamente casi no va a existir un caso de un campo de planificación acertado y definido por completo, y con certeza, no habrá casi ningún caso en que el campo de la planificación sea elástico, no fijo. En efecto, cada campo de la planificación es acertado y definido relativamente y la distinción no es más que relativa, más acertada y definida o más desacertada y flexible, y esto es correcto

⁵ Puede ser que verdaderamente los modelos matemáticos no sean apropiados para la mayoría de las ciencias sociales —fuera de ciertos campos de la economía—, y que su uso sea más una cosa de moda que una verdadera necesidad. La composición de un modelo cualitativo sistemático basado en el análisis detallado del conocimiento empírico, y la generalización del conocimiento en un alto nivel de abstracción, puede representar por eso el máximo desarrollo a que puede llegar la teoría general de la planificación.

respecto a casi todas las dimensiones que comprenden el modelo.

Para la construcción del modelo es importante usar el máximo posible de conceptos claros y sutiles, ya que por medio de ellos se puede clasificar la realidad en una actitud relativa de “más o menos”. Lo importante aquí es recordar el objetivo del modelo, que es su uso como medio de ayuda en el análisis y comprensión de la realidad y no atribuir la claridad y sutileza de los términos del modelo al fenómeno de la realidad en sí.

La distinción sutil entre las diferentes variables que caracterizan cada modelo contiene en sí un segundo peligro grave, especialmente en modelos analíticos, y es el comprender los diferentes factores que aparecen en el modelo como si estuvieran aislados uno del otro. En efecto, la realidad es una formación continua donde existe determinada dependencia recíproca entre casi todos los factores. Esta dependencia recíproca puede ser grande o pequeña, de multidirección o de unidirección,⁶ pero casi siempre existe, especialmente en un proceso como la planificación, donde existe una fuerte dependencia recíproca entre sus diversas fuentes y fundamentos, y donde una de sus características más importantes e interesantes es que la planificación *per se* es dependiente de la realidad social y se orienta a cambiarla.

El análisis de esta dependencia recíproca y las relaciones recíprocas entre las variables de la planificación y los diversos elementos que comprende, como ya fue dicho, es uno de los primeros y principales objetivos de la teoría general de la planificación. Pero por falta del conocimiento necesario para esto, el modelo analítico que exponemos en esta sección trata de la identificación de los fundamentos de la planificación y sus distintas variables y no del análisis de las relaciones recíprocas y la dependencia recíproca que guardan entre sí. Esta característica del modelo analítico de planificación no debe confundirnos; casi todas las dimensiones y procesos de planificación existen en relaciones recíprocas dinámicas, que juntas comprenden las actividades de planificación y que se caracterizan generalmente por su gran dinamismo y modificación constante.

Considerando la estructura del modelo general de planificación, parece que se puede distinguir entre dos clases de componentes principales: componentes que comprenden el proceso de la planificación y los que comprenden el marco de la planificación. A pesar de que existen relaciones recíprocas constantes entre el marco de la pla-

⁶ La distinción aceptada en el método de las ciencias sociales entre variables dependientes, intermediarias e independientes se relaciona con la medida de dependencia recíproca entre las diferentes variables y su forma.

nificación y las actividades de ella, el marco es relativamente estático y representa una variable hasta cierto punto independiente. En cambio, la actividad de la planificación es un proceso que no se puede comprender en forma estática, y que, en gran medida, se está formando por el marco de la planificación.⁷

Entonces, vamos a poder dividir el modelo de la siguiente manera: una parte que presenta las *dimensiones de la planificación*, que comprende el marco de la planificación, y la otra parte que presenta los *procesos de la planificación*, que comprende la actividad de la planificación. Pero antes de empezar a componer estas dos partes del modelo, tenemos que definir el tema central de este artículo y analizar las dimensiones y significación del concepto "planificación".

El concepto "planificación"

Son numerosas y variadas las definiciones del concepto "planificación" en la bibliografía, porque son muchos los autores de las ciencias políticas, económicas, las de planificación física y administración pública, que tratan este tema de planificación e intentan definirlo.⁸ No va a ser de mucho provecho citar definiciones de diversos autores,⁹ pero será interesante demostrar la riqueza de actitudes y diversidad de opiniones en este tema, citando algunas definiciones que demuestren las diversas significaciones que atribuyen al concepto "planificación" los que lo utilizan en la bibliografía de las ciencias sociales.¹⁰

Algunos de los autores definen la "planificación" recalcando que es una actividad dirigida hacia el futuro. Así, por ejemplo, el profesor B. Gross define la planificación "como preparación para actuar en el futuro".¹¹ Karl Stefanic-Allmayer define la planificación en forma parecida:

⁷ Otra vez hay que recordar que existen relaciones mutuas, dependencia recíproca y retroalimentación (*feed-back*) constantes entre todos los factores y variables de la planificación entre sí, incluidos los factores del marco de la planificación por un lado, y los procesos de la planificación por el otro.

⁸ Véanse, por ejemplo, las definiciones citadas en John D. Millet, *The Process and Organization of Government Planning*, 1947, pp. 2 ss.

⁹ Véase Harold D. Smith, *Administration and Planning*, Society for the Advancement of Management, 17 de febrero, 1944.

¹⁰ Vamos a conformarnos aquí con citar algunas definiciones de "planificación" como un concepto general, sin examinar las numerosas definiciones que tratan específicamente ciertos tipos de planificación, como "planificación económica", "planificación militar", "planificación física", etcétera.

¹¹ Profesor B. Gross, *La teoría general de administración*, 1959, p. 28.

La planificación es la preformación mental de un organismo, de un órgano o del desarrollo de un proceso funcional.¹²

Newman, en su famoso libro *Actividad administrativa* muestra la misma actitud, definiendo la planificación como:

Hablando genéricamente, planificar es decidir por adelantado lo que se va a hacer, esto es, un plan, es el curso de acción proyectado.¹³

Esta es también la actitud de uno de los fundadores de la teoría de la administración moderna, Luther Gulick:

La planificación es el trabajo hecho para bosquejar ampliamente las cosas que se necesita hacer y el método para hacerlas a fin de lograr el propósito establecido por la empresa.¹⁴

Otros autores recalcan la base racional y aprovechamiento del conocimiento que, a su criterio, caracterizan el proceso de planificación. Así, por ejemplo, Charles E. Merriam define la planificación:

La planificación es un esfuerzo ordenado, encaminado a utilizar la inteligencia social en la determinación de los cursos de acción política nacionales. Se basa en datos fundamentales, cuidadosa y minuciosamente reunidos y minuciosamente analizados, en relación con los recursos disponibles; en una visión global de los diversos factores que se deben reunir para evitar contradicciones entre las políticas o falta de unidad en la dirección general; en una mirada hacia adelante y otra hacia atrás. Considerando nuestros recursos y tendencias lo más cuidadosamente posible y considerando los problemas urgentes que van apareciendo sobre la marcha, los planificadores deben ver hacia adelante al determinar los cursos de acción política de largo alcance.¹⁵

Ésta es también la definición de planificación dada por el National Resources Planning Board en Estados Unidos.¹⁶

La planificación consiste en la aplicación futura, continua y sistemática de la mejor inteligencia disponible para los programas de interés común en

¹² Karl Stefanic-Allmayer, *Allgemeine Organisations*, 1950, p. 135.

¹³ William H. Newman, *Administrative Action*, 1958, p. 15.

¹⁴ Luther Gulick, *Notes on the Theory of Organization*, Papers on the Science of Administration, 1937, p. 13.

¹⁵ Charles E. Merriam, "The National Resources Planning Board", en G. B. Galloway (comp.) *Planning for America*, 1941, p. 489.

¹⁶ National Resources Board, *A Report on National Planning and Public Works*, 1934, pp. 83-84.

el sector público. La planificación es un proceso continuo que requiere de constante reexamen de direcciones, tendencias y cursos de acción política, buscando adaptar y ajustar los cursos de acción política, gubernamentales con las menores pérdidas y presiones posibles. La planificación no es un fin, sino un medio, un medio para la mejor utilización de lo que tenemos, un medio para la emancipación de millones de personalidades hoy encadenadas, para el enriquecimiento de la vida humana.

Como ya insinuaba esta última definición, hay autores que recalcan el elemento de evaluación de la programación como un intento consciente de dar forma al destino de la sociedad humana. Ésta es, por ejemplo, la actitud de Waldo cuando define la planificación.

La planificación son los medios por los cuales la ciencia aplicada a las cuestiones humanas puede facultarle al hombre encarnar sus propósitos. Es la relación inevitable entre fines y medios. También es, en sí misma un ideal que inspira. Por una vez al menos está reconocido que no hay armonía natural en la naturaleza, no hay un propósito divino o de cualquier otro tipo oculto debajo del flujo y caos de la actual desplanificación. Se convierte en inmoral permitir que pobreza, ignorancia, pestilencia y guerra continúen cuando se les puede hacer desaparecer por medio de un plan. Aunque hay algún desacuerdo sobre la naturaleza y los límites deseables de la planificación, todos los estudiantes de administración son "planificadores".¹⁷

Estas definiciones y otras parecidas tratan de proponer una definición que dé una sola base a la planificación. Hay, sin embargo, algunos autores modernos que tratan de definir el concepto planificación tomando en cuenta algunos aspectos comprensivos. Esta actitud se expresa en las definiciones presentadas en los nuevos libros de Simon, Smithburg y Thompson, y de Pfiffner y Presthus.¹⁸

La planificación es la actividad concerniente a propuestas para el futuro, con la evaluación de las alternativas propuestas, y con los métodos por medio de los cuales estos procesos pueden ser alcanzados. La planificación es un pensamiento racional, adaptado y aplicado al futuro, en asuntos sobre los que los planificadores, o las organizaciones administrativas con los que están asociados, tienen algún grado de control.

La planificación es esencialmente un medio para mejorar decisiones y es por lo tanto un prerrequisito para la acción, dirigido a responder dos pre-

¹⁷ Dwight Waldo, *The Administrative State*, 1948, p. 67.

¹⁸ La primera cita es de Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg y Victor A. Thompson, *Public Administration*, 1950, pp. 423-424.

guntas vitales: ¿cuál es el propósito de una agencia o un programa y cuáles son los mejores medios para alcanzar ese propósito? Sin embargo, los cursos de acción política, las organizaciones, y el entorno social están en un constante estado de flujo. Esto significa que la planificación debe ser continua y dinámica; y debe anticipar el cambio. En un sentido muy amplio, la planificación administrativa debe considerar los fines políticos y las vías apropiadas para alcanzarlos. Debe designar procedimientos de operación efectivos y proveer supervisión técnica que asegure que lo que fue planteado de hecho está siendo logrado. En el proceso, la planificación toca cada aspecto de la administración, incluida la formulación de alternativas de decisión, presupuestación, coordinación, comunicaciones y problemas de estructura. La planificación, en una palabra, es administración.

Hay algunos que están desalentados por la imposibilidad de llegar a una definición general del concepto "planificación" y se conforman con la descripción de los diversos usos de este concepto en el sentido práctico:

Planificación es una palabra con muchos significados. Para algunos significa diseño de planes para el futuro; para otros significa solamente previsión y acción acordes con las futuras políticas del gobierno para la regulación global de la economía. Para algunos significa responsabilidad gubernamental para ejercer cualquier acción necesaria para asegurar que el sistema económico opere eficientemente, para otros sólo significa que el gobierno debe correlacionar cualesquier funciones que tome por su cuenta para lograr los objetivos globales deseados.¹⁹

Se pueden seguir citando muchas definiciones del concepto "planificación", pero a pesar del interés en reunir las definiciones de este concepto, esto no hará progresar directamente nuestro objetivo. Junto con esto, tratando de desarrollar un modelo general de planificación, es indispensable definir aun en forma tentativa la "planificación", para que esta definición sirva como base al enfoque que desarrollamos en esta sección. Me parece que para el fin de desarrollar una teoría general de planificación,²⁰ y basándonos en las diversas definiciones en la bibliografía, podemos definir "planificación" de la siguiente manera: *la planificación es el proceso de preparación de un conjunto de decisiones respecto a la actividad en el futuro, basándose en investigación, reflexión y pensamiento sistemáticos.*²¹

¹⁹ Emmette S. Redford, *Administration of National Economic Control*, 1952, p. 18.

²⁰ Hay que tomar en cuenta que según la nueva actitud en torno a las definiciones, la "veracidad" de una definición depende, en cierta medida, del "campo de debate" en que se va a utilizar.

²¹ Tratando la definición del concepto "planificación", existe "planificación" de una sola persona y existe planificación institucional y social (aquí de nuevo se puede distinguir entre microplanificación y macroplanificación). El examen de los procesos de planificación del individuo re-

Esta definición comprende algunos elementos, cuyo análisis detallado aclarará la significación de la definición y sus dimensiones.

1. *La planificación es un proceso.* La planificación es un proceso o actividad que difiere de la determinación de planificar (que es anterior por orden de tiempo y lógica al proceso mismo de la planificación) y es distinto del mero plan (que es un documento que se decide y se cambia como resultado del proceso de planificación). Al ser la planificación un proceso, es indispensable la existencia de una institución donde se lleve a cabo el proceso, la existencia de personas que se encarguen del proceso de planificación y la determinación de tiempo y medios para el proceso de planificación.

2. *La preparación de un conjunto de decisiones.* El proceso de planificación difiere esencialmente —y en general también en el aspecto legal y de organización— del proceso de la confirmación del plan. La planificación se ocupa en *preparar* un conjunto de decisiones y no de su confirmación oficial. En la planificación, como la definimos nosotros, no se trata de una sola decisión sobre un acto reducido u otro, sino que se refiere a un sistema de decisiones, es decir, una serie de decisiones dependientes una de otra, entrelazadas una con otra, y que juntas conforman un conjunto consistente y coordinado, cuyo objetivo es (lograr) objetivos definidos.

3. *Respecto a la actividad.* La planificación se orienta a una actividad y no a la reflexión o pensamiento sobre ella misma. Así, la planificación no está orientada a una descripción del futuro, sino a la actividad, es decir, a una tentativa de conseguir resultados distintos a los que se podrían conseguir sin ella.²²

4. *En el futuro.* Una de las características básicas de la planificación es que está dirigida hacia una actividad en el futuro. Los procesos de la planificación se pueden clasificar según esta dimensión básica e importante para la planificación a corto plazo, la planifi-

quiere un debate sobre los complicados problemas psicológicos y neurológicos, involucrados en los que lo desconocido es mucho más que lo conocido. En este artículo trataremos principalmente sobre la planificación social; junto con esto, el modelo expuesto aquí es aplicable para una sola institución o un individuo, con ciertos cambios en los conceptos que en él aparecen.

²² Esto tiene una excepción muy importante: si como resultado del proceso de planificación se llega a la decisión de dejar que las cosas se desenvuelvan sin intervención. A pesar de la importancia teórica de esta conclusión, hay que mencionar que sólo en raros casos llegó un cuerpo planificador a tal conclusión. Se puede explicar este fenómeno como resultado del hecho de que no se tiende a dedicar recursos a la planificación en campos que la acción no es indispensable. Puede ser también que psicológicamente los planificadores no tiendan a concluir que no hay necesidad de acción, porque tal actitud puede ser aceptada como una demostración de que el mero proceso de planificación no fue necesario en tal caso.

cación a largo plazo o planificación condicional, que toma en cuenta un tiempo no definido y que no está seguro.²³

5. *Basándose en investigación, reflexión y pensamiento sistemáticos.* Otra característica básica de la planificación es que se basa en investigación, reflexión y pensamiento sistemáticos, es decir, es una actividad racional, basada de la manera más amplia posible en conocimiento. Esta característica es la que marca la diferencia entre improvisación o formulación de alternativas de decisión basadas sólo en intuición e impulso momentáneo y planificación. No hay que entender esta característica como una negación de la importancia de la intuición y el sentir del individuo con experiencia, que no siempre se puede expresar en forma científica; pero en la medida de lo posible, la planificación se basará en investigación, reflexión y pensamiento sistemáticos. El conocimiento que existe acerca de la actividad de una cierta planificación sirve como una dimensión muy importante, que puede señalar en gran medida la decisión de abordar la posibilidad de planificar.

Esta definición del concepto "planificación" es la base del modelo general de planificación. Al análisis de su primera parte, dimensiones de planificación, nos referimos ahora.

Las dimensiones de la planificación²⁴

Las dimensiones de la planificación, como ya fue dicho, son las bases que en conjunto comprenden el marco de la planificación, que a su vez son parte de un modelo comprensivo de planificación. Se puede distinguir entre cuatro dimensiones de la planificación, que son:

- a) Dimensiones relacionadas con el ambiente (en el significado amplio del concepto *environment*), y en las condiciones externas en que se desarrolla la planificación.
- b) Dimensiones relacionadas con el aspecto de la actividad social, que es el tema de la planificación.
- c) Dimensiones relacionadas con la forma del plan que hay que alcanzar.
- d) Dimensiones relacionadas con las características de la institu-

²³ La planificación de una operación militar es "condicional". Está relacionada con la preparación de un sistema de decisiones sobre una acción en el futuro, en un punto del tiempo donde sucederá algo definido de antemano, pero está previsto que los sucesos que pueden activar el plan de una cierta operación militar, por lo general, no suceden.

²⁴ Cf., con el artículo del autor en *Public Policy*, vol. VII, 1956, pp. 122 ss., donde se desarrolló el concepto "Dimensiones de planificación".

ción que programa, y las características de los planificadores.²⁵

Cada una de estas categorías comprende algunas dimensiones importantes, que hay que relatar en forma detallada.

a) Dimensiones relacionadas con el ambiente y las condiciones externas en las que se lleva a cabo la planificación.

Ya hablamos de una característica que hace al proceso de planificación especialmente interesante, y es el hecho de que la planificación depende de la realidad y el ambiente dados, y al mismo tiempo es orientada a cambiar ciertos aspectos de esta realidad y este ambiente por medio de una actividad social organizada. Por eso no se puede considerar al ambiente y a las condiciones externas como un elemento dado y completamente independiente, aunque en la base, el ambiente y las condiciones externas determinan en gran medida la característica del proceso de planificación. Primero, el ambiente social —y especialmente las instituciones políticas— define los objetivos generales de la planificación, que se traducen por medio de relaciones recíprocas constantes entre la institución planificadora, las instituciones políticas y otras instituciones sociales, en las metas concretas de la planificación. El ambiente cultural y económico provee de conocimiento y recursos que ayudan a la planificación, incluyendo profesionistas y expertos que pueden tomar parte en la planificación, conocimiento que existe en la bibliografía, dinero para la actividad de la planificación, etc. El ambiente económico y político-evaluatorio determina las dimensiones de las alternativas de acción que la planificación puede considerar, ya sea desde el punto de vista de los medios máximos que podrán servir para la ejecución de los planes, como desde el punto de vista de los medios de acción (por ejemplo: el elemento de coacción) que se podrán usar. Y por último, el ambiente físico, demográfico, social, cultural, geopolítico y geoeconómico, que comprende la base que es sujeto y objeto del proceso de planificación.

b) Las dimensiones relacionadas con el campo social de la actividad que es el objeto de la planificación.

Se puede analizar el campo dado de la planificación desde el punto de vista de ocho dimensiones diferentes: la rigidez o elasticidad del campo de la planificación; el margen de tiempo al que está dirigida la planificación; la extensión territorial-demográfica

²⁵ En cierto modo, todo el marco de la planificación, es decir, todas las dimensiones de la planificación, están relacionadas con el ambiente y las condiciones externas. Sin embargo, desde el punto de vista del análisis del marco que existe en cada momento, y sin entrar en los aspectos históricos del desarrollo, se puede distinguir entre estas cuatro dimensiones principales.

a que está dirigida la planificación; la extensión de la actividad social objeto de la planificación; la medida en que el campo de la planificación fue planificado anteriormente; la relación entre el límite que se va a planificar y su proceso; la medida de penetración del campo de la planificación a la actividad social; la significación social del campo cedido a la planificación.

La primera característica del campo de la actividad social que comprende el objeto de la planificación es la medida en que este campo sea definido y rígido, o la medida en que sea flexible y no rígidamente fijado de antemano. Existe una gran diferencia en este aspecto entre las distintas exposiciones planificadoras, empezando por un campo de planificación definido y fijo en todos sus detalles, y terminando en un campo de planificación cuyos límites están sujetos a la decisión de los planificadores, y cuya extensión es flexible en gran medida.

La otra dimensión es la del margen de tiempo. Ya tuvimos oportunidad de recordar la diferencia que hay entre la planificación a corto plazo, y la condicional, sin fijar de antemano el tiempo. La dimensión del tiempo incumbe a las raíces de la planificación, que es, como ya hemos dicho, la preparación de un conjunto de decisiones *relacionadas con la actividad futura*. La determinación del margen de tiempo de la planificación sirve como un límite a esta acción, y aquí es decisivo respecto a todas las características y formas que revestirá la planificación.

Una importancia parecida atribuimos a la dimensión territorial demográfica. Cada acción humana se desarrolla sobre una cierta extensión dotada de características demográficas, aspecto contenido en toda actividad comprendida en el campo de la planificación. Aun en los campos de la planificación, donde los aspectos físicos no son objeto central de la planificación, el establecimiento de la extensión territorial-demográfica es muy importante, porque los temas de la acción social organizada —el Estado, la autoridad regional, la municipalidad, etc.— son definidos con base en dimensiones territoriales-demográficas. Desde el punto de vista de esta dimensión, la planificación se divide principalmente en internacional, nacional, rural y urbana.

La amplitud de la actividad social, que es el objeto de la planificación, a veces está relacionada con la dimensión de la extensión, pero puede extenderse más. Entre los campos principales de la actividad social que varias sociedades o compañías se encargan de planificar, hay que contar: planificación física; planificación militar, económica, social, y planificación comprensiva —que as-

pira a desarrollar un enfoque que mezcla los aspectos físicos, económicos, educativos, etc. Y en efecto, todos los campos de la actividad social en los que se ocupa el Estado o la burocracia, están sometidos a cierto grado de planificación, porque cada burocracia tiende a atender al campo de su incumbencia con medios racionales, incluida la planificación. Un problema muy interesante acerca de esta dimensión es la medida en que por las necesidades de la planificación se puede aislar cierto aspecto de la vida social de sus lazos naturales y planificarlo aparte. Puede ser que aquí se encuentre uno de los defectos principales de muchas planificaciones, y es que no consideran la necesidad de una planificación amplia que tome en cuenta la dependencia recíproca entre diversos campos de la vida.

Dos dimensiones más del campo de la actividad social que son objeto de planificación, y que a veces dependen uno del otro, son el hecho de que el objeto de la planificación fue sometido a una planificación anterior; y la relación entre el campo de la planificación y el proceso de planificación. El hecho de que el objeto de planificación haya sido materia de planificación anterior, se puede distinguir entre una planificación primaria —en caso de que el campo no haya sido todavía sujeto a planificación— y planificación más prolongada, en caso de que este campo ya haya sido sujeto de planificación. En el sentido de la relación entre el campo y la planificación, se puede distinguir entre campos de planificación activos y pasivos, y en la medida que tratamos un campo activo, entre una actitud más positiva o más negativa hacia la planificación.

Las otras dimensiones son: la medida de penetración del campo de la planificación y las actividades sociales en el mismo campo, y la significación social de este campo de la planificación.

En el caso de que la medida de penetración de la planificación a la actividad social se considere importante, la planificación se dirige a penetrar profundamente la actividad social e influirla en sus detalles; por otro lado, si la medida de penetración es pequeña, la planificación está dirigida sólo a tratar ciertos fenómenos del campo de la actividad social.

La última dimensión del segundo tipo —la significación social del campo de la planificación— es distinta de las anteriores. El punto de partida aquí no es la planificación, sino la significación social en su totalidad, que depende de muchos factores. En principio, un campo de planificación amplia tendrá mayor significación social, pero no siempre es así. Así, por ejemplo, la significación de la planificación militar cambia según la realidad de la existencia

de un peligro de guerra; la significación de una planificación económica depende de la situación del mercado, la significación de la planificación de recursos humanos depende de la situación en el mercado de trabajo, etcétera.

c) Dimensiones relacionadas con la forma del plan a que se quiere llegar.

Aquí ya no tratamos de las características del campo de la vida social que son el objeto de la planificación, sino de las características del plan a que se pretende llegar, que de por sí depende del campo de la planificación, de los objetivos de ella y sus metas, de las características de la institución planificadora, del ambiente de la planificación y de sus condiciones externas. Aquí podemos distinguir tres dimensiones principales: el grado de realidad del plan pretendido, la forma del plan y el grado de detalle del programa.

Si tratamos el grado de realidad del plan al que aspiramos, la distinción principal está entre un plan dirigido a una realización efectiva, y un plan que está dirigido a otro objetivo —principalmente político o de relaciones públicas— y no para ser realizado.²⁶ De hecho, con frecuencia nos encontramos planificaciones cuyos objetivos son finalidades políticas, movilización de apoyo público, etc., buscando éstas por medio de la preparación de un plan que se ve bonito, pero sin la intención sincera de aplicarlo. La distinción entre la planificación que está dirigida a un plan que no es real, como en los casos anteriormente mencionados, y la que está dirigida a llegar a planes reales, es indispensable para la comprensión de muchos casos de planificación.²⁷

Si tratamos las formas principales del plan a las que la planificación puede ser dirigida, hay que mencionar, entre otras, planes a un tiempo dado (plan de trabajo anual, plan de cinco años), plan que describe la situación a que se aspira (plan padre, plan descriptivo), plan de acción en la forma de orden de ejecución que entra en vigor al empezar cierto suceso, un plan elaborado en forma de presupuesto y un programa multifactorial.

La tercera dimensión relacionada con la forma del plan a que se aspira es la medida del detallamiento del plan. La medida de de-

²⁶ Una clase especial de planificación que hay que mencionar aquí es la planificación que no está orientada a preparar un plan, sino que sus metas son otras, como: entrenar planificadores y examinar sus aptitudes, "maniobras de estado mayor" de diferentes clases, movilización de apoyo público y político por medio del mero hecho del proceso de planificación (aun sin llevarlo a la etapa de preparar un plan), encontrar empleo para gente que se quiere sacar de otros puestos, etcétera.

²⁷ Claro que puede existir la intención de una planificación real, que a la vez sirva para distintos fines políticos.

tallamiento del plan se mueve cuanto más detallado y menos detallado. En la medida que el plan que se desea alcanzar incluya decisiones más detalladas y precisas, el proceso de la planificación tendrá que tratar más y más los detalles de los problemas, y si el plan está destinado a tratar solamente en líneas generales, la planificación se concentrará en principios e instrucciones.

d) Dimensiones relacionadas con las características de la institución planificadora y de los planificadores.

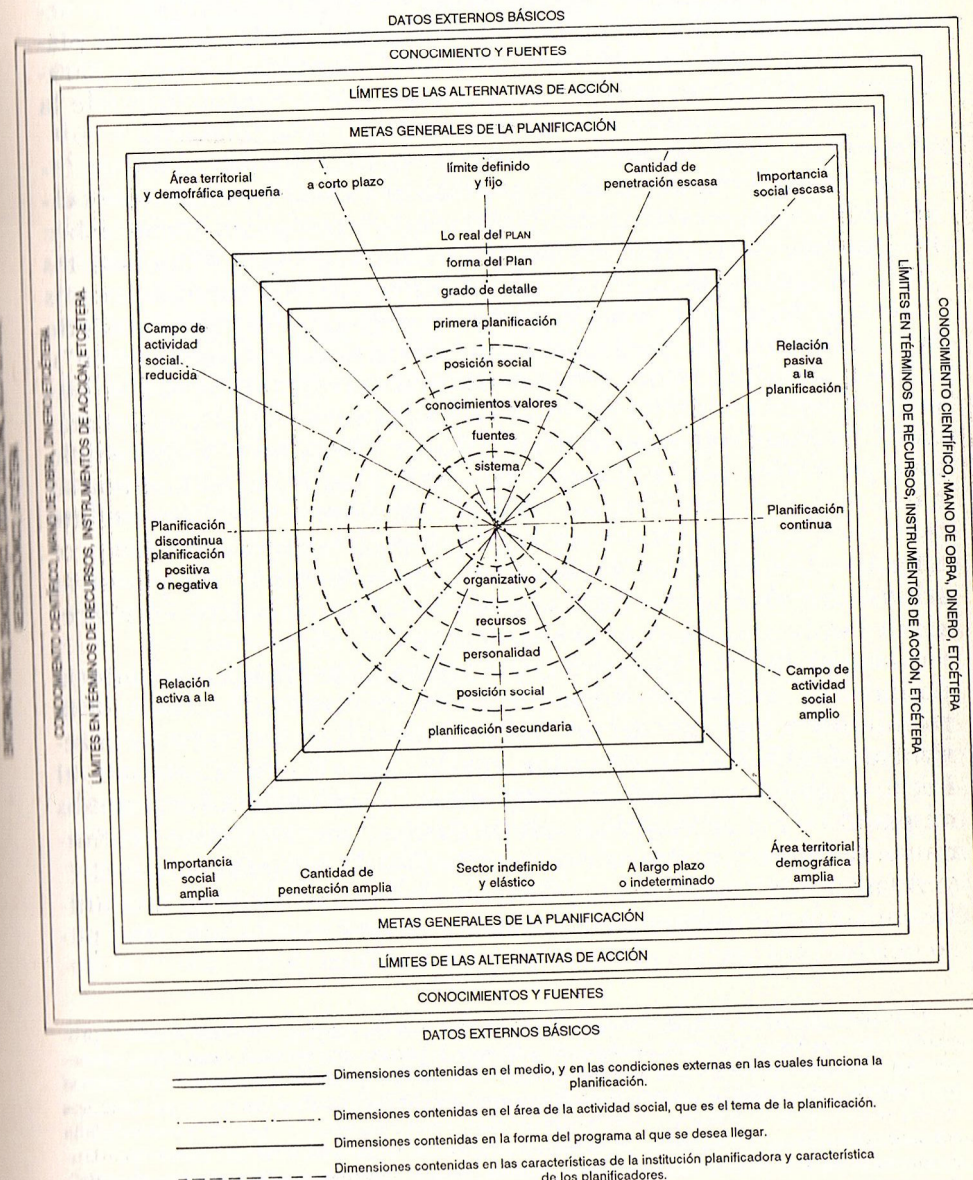
Otro grupo de características (que en sí pueden ser objeto de planificación) están relacionadas con las características de la institución planificadora y de los planificadores. Éstas incluyen la construcción de la organización del cuerpo planificador; los recursos y medios a disposición de éste (experiencia, sistemas de trabajo, tiempo); el conocimiento, los valores y la personalidad de los planificadores como individuos, su posición social como individuos y la posición social del cuerpo planificador como institución.

De hecho, estas dimensiones determinan en gran medida la calidad de la planificación y su forma, y conviene dedicarles atención en la investigación y en la práctica administrativa a la vez.

Otra dimensión relacionada con las características de la institución planificadora que hay que mencionar aquí es el hecho de que la planificación puede ser secundaria o primaria. La planificación secundaria se da dentro del marco de un plan más general, que fue preparado por una institución planificadora más elevada. Es una planificación detallada en un campo más reducido y requiere decisiones más generales. En cambio, la planificación primaria es una planificación no realizada como el proceso de la planificación secundaria y no se realiza en un marco más amplio (véase el diagrama A —la representación esquemática de las dimensiones de la planificación).

Se puede ampliar el conjunto de las dimensiones de la planificación por medio de la discriminación entre dimensiones agregadas y el detallamiento de las diversas dimensiones mencionadas como subdimensiones. Pero para la finalidad de construir un modelo analítico general de planificación, parece que podemos conformarnos con las dimensiones mencionadas, y que nos servirán como esqueleto para el análisis y examen del aspecto estático marginal de la planificación. Para completar el modelo hay que tratar ahora su aspecto dinámico, es decir, los procesos de la planificación.

DIAGRAMA A. Dimensiones de planificación



Procesos de la planificación

En contraste con las dimensiones de la planificación que tratan sobre un marco relativamente estático, los procesos de la misma, son las actividades que conjuntamente comprenden la canalización de la planificación,²⁸ el análisis de la actividad de la planificación y su separación en los diversos procesos que la componen, esto comprende la segunda parte del modelo analítico general de planificación.

Para completar el cuadro y entender la planificación como un fenómeno social que depende de procesos sociales y que influye en tales procesos, en esta parte del modelo trataremos no solamente sobre los procesos de la planificación, sino que analizaremos también los procesos anteriores al proceso de planificación (los que llamaremos "procesos de preplanificación") y los procesos que surgen después de la planificación (los que llamaremos "procesos de posplanificación").

Pero antes de empezar el examen de los diversos procesos, es importante indicar otra vez las relaciones recíprocas y la retroalimentación constante que existen entre ellos; esto es necesario señalarlo también respecto a las dimensiones de la planificación, que por su naturaleza influyen sobre los mismos fenómenos; especialmente me refiero a los diferentes procesos que comprenden una actividad prolongada y dinámica que se está formando constantemente por otras actividades, entre otras, las del marco de la planificación y los procesos de la planificación en su desarrollo.

También hay que tomar en cuenta que a pesar de la necesidad y la posibilidad analítica de distinguir entre los diversos procesos de la planificación, y a pesar del hecho de que en diferentes etapas de la actividad planificadora se destacan especialmente un proceso u otro, el hecho es que la actividad de planificación es prolongada, los procesos de planificación están activos todo el tiempo, encontrándose profundamente interrelacionados y entrelazándose de manera constante.

A la vez que percibimos el proceso de planificación como una uniformidad prolongada, podemos distinguir en él varios procesos, pero empecemos con los procesos de preplanificación.

²⁸ Desde el punto de vista de la terminología, hay que anotar aquí que el uso del término "proceso" es relativo. Cada "proceso" es, en cierta medida, un "proceso secundario" y cada "proceso secundario" se puede partir en "procesos secundarios de segunda categoría". La planificación es en sí un "proceso"; se le puede distinguir entre "procesos secundarios" distintos (eso es lo que tratamos en esta sección) que en sí misma es efectivamente un "proceso secundario" para el "proceso" de la administración. Tratando sobre los "procesos secundarios" de la planificación que estamos abordando ahora, se pueden distinguir en cada uno de ellos "procesos secundarios de segunda categoría". Para simplificar, usaremos siempre el concepto "proceso", sin detallar si es "proceso principal", "proceso secundario", "proceso secundario de segunda categoría", etcétera.

Los procesos de preplanificación se dividen en seis procesos fundamentales: el despertar de la conciencia de la necesidad de ejercitar la acción; el despertar de la conciencia de la necesidad de una planificación; la determinación primaria de la finalidad de la planificación; fijar el cuerpo planificador; la asignación de recursos para la planificación, y el señalamiento de las actividades de la planificación.²⁹

La existencia de una conciencia acerca de la necesidad de ejercitar una acción es una condición primordial e indispensable para cada acción social organizada y consciente, incluyendo la planificación.³⁰ Sólo la existencia de otra conciencia, la de la necesidad de planificar, puede desembocar en la actividad planificadora. Por los recursos y el esfuerzo necesarios para la planificación y su condición de ser algo consciente, no es un proceso que ocurre en forma espontánea o gracias a desarrollos seudoorgánicos en la actividad de diversas organizaciones.

Una condición indispensable para que exista una actividad de planificación es que en el entendimiento consciente de la necesidad de planificar se esté dispuesto a pagar cierto precio, que a veces es muy caro. Aquí hay un problema muy interesante, y es, en qué medida la existencia de la conciencia de la necesidad de planificar es en sí resultado de un pensamiento racional.

Los problemas que afronta una cierta sociedad o una cierta organización en un tiempo dado, son siempre muchos, y no se pueden dedicar medios al análisis sistemático que comprende la planificación de cada uno de ellos a la vez. Es cierto que hay campos en los que desde el punto de vista de la probabilidad anticipada y la existencia de un conocimiento relevante, se puede planificar más que en otros. Para conseguir al máximo que sea una acción racional, es necesaria la *planificación de la planificación*, es decir, relacionar el hecho de que se ha despertado la conciencia de la necesidad de planificación en cierto campo con la decisión racional basada en investigación y pensamiento sistemáticos, que conviene ocuparse en planificar en este campo, y sólo en éste. Es un problema muy importante si queremos mejorar la acción de planificación en general, y que se descuidó en la teoría y en la práctica.

²⁹ Existe una relación interna entre los procesos de preplanificación y el marco de la planificación, que mencionamos al hablar de las dimensiones de la planificación. El marco de la planificación dado en cada momento de ellas es en gran medida el resultado de los procesos de preplanificación, que en su mayoría están dirigidos a la determinación del marco en el que se llevará a cabo el proceso de planificación.

³⁰ El despertar de la conciencia acerca de la necesidad de ejercitar una acción está conectado con valores e ideologías determinados, que consideran el orden existente como un orden de Dios, que no hace falta cambiarlo y que está prohibido cambiarlo, y niega, por supuesto, el despertar del conocimiento sobre la necesidad de ejercitar una acción.

Cuando existen la conciencia de la necesidad de ejercitar una acción y la conciencia de la necesidad de planificación, se acercan los procesos de preplanificación a los procesos de planificación. La determinación primaria de las metas de la planificación, que define también en gran medida el campo de la actividad social de que trata la planificación, sirve como base indispensable para la determinación de las metas de la planificación en un proceso más tardío. Es importante recalcar el carácter primario de la determinación de esas finalidades que son las metas de la planificación. Junto con esto, sirve la formulación, aunque sea de forma primaria, de las metas de la planificación, como una parte muy importante para fijar un marco de planificación, ya que sin éste faltará un eslabón indispensable para los procesos de planificación.

De hecho, muchas veces la determinación de las metas de la planificación está muy relacionada con la determinación del cuerpo planificador, y es el documento o la orden que asignan oficialmente al cuerpo, unidad o persona que se hará cargo de la planificación, lo que determina mayormente las metas de la planificación. La designación del cuerpo planificador comprende muchos problemas para identificar el cuerpo óptimo para el fin de planificar cierto tema y escoger su mejor forma de organización. Así, por ejemplo, el problema es en qué medida se debe dotar al cuerpo planificador de un documento de carácter legal, de un decreto de carácter formal pero no legal, o por medio de instrucciones y arreglos internos sin carácter oficial. La determinación de la relación organizacional y funcional entre la unidad planificadora, y las unidades que se ocupan en la administración de los campos de actividad de la planificación y entre las unidades que se harán cargo de la realización de los planes, es también uno de los problemas más serios en la teoría de la administración y de la planificación.

Ya dijimos que el proceso de planificación es caro desde el punto de vista de los recursos que requiere. La asignación de recursos financieros, humanos, equipo y tiempo, comprende otro proceso preplanificativo de mucha importancia, respecto a la forma y carácter de los procesos de planificación. Para este proceso se requiere de nuevo de un análisis racional muy cuidadoso y minucioso —que en sí puede ser objeto de planificación— para determinar cuál es la cantidad óptima de recursos que hay que dedicar para un cierto programa de planificación.

Para finalizar, hay que recordar el proceso de determinación de las instrucciones para la planificación. Este proceso de preplanificación trata de fijar la forma del plan deseado y la demarcación parcial

de las opciones de acción que se van a considerar en la planificación,³¹ y en determinar las otras instrucciones acerca de los reglamentos de la planificación y sus métodos.³²

Según el orden lógico temporal, los procesos de preplanificación vienen antes que los de la planificación. Pero en el mismo hecho de iniciarse los procesos de la planificación entra en consideración un factor nuevo y muy importante que va a influir en el desarrollo futuro de los procesos de preplanificación y que tendrán una influencia constante sobre los procesos de la planificación en su desarrollo, así como sobre los procesos de posplanificación. Junto con esto, los procesos de preplanificación seguirán avanzando y transformándose y tendrán influencia continua y constante sobre los procesos de planificación y su desarrollo así como sobre los procesos de posplanificación.

La acción de la planificación está compuesta de seis procesos principales: la traducción de las finalidades de la planificación a metas de planificación y la determinación de una escala de prioridades, entre ellas: la recolección de conocimiento relevante; formulación de alternativas de acción; evaluación de las ventajas y desventajas de las diferentes alternativas e identificación de la opción óptima; un nuevo análisis de la opción óptima a la luz de nueva investigación y reflexión, y la traducción de la opción óptima en un sistema de decisiones de acción en el futuro, en la forma de un plan.

La formulación de metas concretas de planificación, con un carácter definido y claro, comprende un primer proceso en la actividad de la planificación. La determinación de las metas se hace en interrelación constante entre el cuerpo planificador y otros cuerpos sociales, especialmente políticos y económicos, interesados en este campo de planificación. Las metas pueden ser más o menos definidas y detalladas, pero la determinación de metas en el grado de opciones mínimas es un eslabón indispensable en el proceso de planificación, porque sólo por medio de estas metas se puede lograr una decisión racional sobre el medio de acción óptimo.

Es conveniente recalcar el uso del habla en plural, cuando hablamos del concepto "metas de planificación". La mayoría de los temas de planificación tienen más de una meta, y fuera de una actividad de planificación reducida y limitada, casi toda planificación tiene muchas metas.

El hecho de que la planificación tenga muchos objetivos despierta

³¹ La mayoría de los límites de las alternativas de acción están determinadas por el ambiente de la planificación, sin un proceso especial.

³² Por ejemplo, el deber de aconsejarse en cierta etapa con determinados cuerpos interesados; el deber de presentar un informe intermedio, etcétera.

serios problemas desde el punto de vista de la evaluación de las ventajas y las desventajas de las diferentes opciones de acción, que no pueden ser resueltos sin la consideración de las diferentes metas o por lo menos la determinación de una clara escala de prioridades entre ellas. Pero no es suficiente determinar las metas, sino que el proceso de determinación tiene que ocuparse también en determinar la escala de prioridades entre las metas. Como los diferentes intereses y concepciones están interesados en asignar prioridad a una meta u otra, este proceso de determinar una escala de prioridades generalmente despierta una controversia en gran medida grave, que no se puede solucionar sin la constante necesidad que tiene el proceso de preplanificación de determinar objetivos de la planificación, en contacto con los cuerpos políticos a los que el cuerpo planificador está sometido. Por la dificultad de determinar el orden de prioridades entre las diversas metas de la planificación, existe la tendencia de dejar el asunto sin aclarar, pero lo que se gana con esto es verdaderamente una pérdida ya que como vamos a ver, no se puede posponer la elección de la alternativa óptima de acción sin un claro orden de prioridades entre las metas o, más correcto, sin determinar el examen a las diferentes metas, se cae en una falta en el orden de prioridades que daña severamente la acción de la planificación.

Si la aclaración de las metas de la planificación es el primer proceso de la acción planificadora, la concentración del conocimiento relevante es el proceso básico que caracteriza el proceso de planificación *per se*. La importancia de este proceso está recalcado ya en la mera definición del concepto de planificación como "el proceso de preparación de un sistema o conjunto de decisiones...basándose en investigación, observación y pensamiento sistemático". La acumulación de conocimiento acerca de la actividad de la planificación la acompaña constantemente y se entrelaza en todos los procesos de la planificación. Junto con esto, se puede distinguir un proceso especial de acumulación de datos relevantes, que se destaca especialmente en ciertas etapas de la planificación; una de ellas es la preparación de estudios básicos y la acumulación de información básica en relación con los problemas que en ellos se ocupa una planificación específica, y esto se lleva a cabo, por lo general, inmediatamente después de determinar los objetivos de la planificación. Todos los procesos de la planificación y sus etapas se basan en gran medida en el conocimiento e información que se acumulan en esta etapa, y con base en ellos se definirán las diferentes opciones de acción, se escogerá la alternativa de acción óptima y se formulará el plan. Cualquier defecto en este proceso puede tener graves consecuencias y perjudicar la acción de planificación en su conjunto.

Los problemas relacionados con el proceso de acumulación del conocimiento relevante —que incluye la descripción de la situación imperante, el pronóstico de los cambios previstos y el conocimiento de las diversas variables que forman el fenómeno, y que por medio de cambios en ellos se puede dirigir el desarrollo hacia los objetivos de la planificación³³ son muchos: la dificultad de determinar en esta etapa cuál es el conocimiento requerido; la necesidad de ser ayudado por científicos de distintas disciplinas a los que muchas veces es difícil comunicar entre sí; los gastos que comprende emplear buenos expertos y hacer investigaciones, estudios y experimentos; el hecho de la falta de conocimiento y métodos para desarrollar el conocimiento en muchos campos, y la escasez de expertos y profesionales con experiencia y conocimiento.³⁴ Éstas son sólo algunas de las dificultades que afrontan los que se ocupan en este proceso, pero si la planificación es más comprensiva y trata de problemas sociales complicados, destaca más la falta de un conocimiento relevante que pueda servir como base a la actividad de planificación y aquí se encuentra uno de los obstáculos más serios y más difíciles en la planificación comprensiva e integral.

El proceso de acumulación del conocimiento relevante llega en esta etapa de la planificación a su cima, pero sigue acompañando todos los procesos de la planificación para alcanzar otro punto cimero en el proceso de evaluación de las ventajas y desventajas de las diferentes posibilidades de acción y la identificación de la opción óptima. Pero antes de llegar a este proceso hay que analizar el proceso de definición de las principales opciones de acción.

El marco de la planificación y los procesos de preplanificación determinan ciertos límites a la libertad de acción del cuerpo planificador, en lo que respecta a la preparación de un sistema o conjunto de decisiones para la acción en el futuro, límites que se expresan en la negación de ciertos medios de acción y en la limitación de los recursos que estarán a disposición para la ejecución del plan. Dentro de estos límites, la acción de planificar tiene que escoger dentro de una cons-

³³ Es muy importante que el conocimiento incluya teorías basadas en las diferentes variables que dan forma al fenómeno y sobre la influencia de los cambios que se van a introducir en las variables y sus futuros desarrollos. Sin este conocimiento teórico no va a ayudar ninguna investigación de la situación imperante. Porque sólo si se sabe cómo van a influir los cambios de las variables al fenómeno, vamos a poder desarrollar sistemas de actividad para conseguir los objetivos deseados. Así, por ejemplo, el desarrollo de la teoría económica fue una condición para la planificación exitosa en el campo de la economía, y sin una teoría que indicara las variables determinantes fallaron hasta ahora casi todos los experimentos de influir en los índices de natalidad.

³⁴ Esta dificultad se acentúa sobre todo en los países conocidos como subdesarrollados, que son especialmente los más necesitados de planificación. El uso de expertos extranjeros (de los que tampoco hay demasiados) puede llenar sólo muy poco la falta de expertos locales que conocen las condiciones de cerca.

telación de decisiones óptimas, es decir, la mejor posible en las condiciones dadas. Para la identificación de esta alternativa hay que definir, en primer lugar, todas las posibilidades de acción reales, es decir, que están incluidas en la libertad de acción del cuerpo planificador, y que está determinado principalmente por el marco de la planificación y los procesos de preplanificación; y en segundo lugar, hay que evaluar relativamente las ventajas y desventajas de las diferentes opciones de acción e identificar la alternativa de acción óptima.³⁵

La formulación de las principales posibilidades de acción es el proceso creativo principal de la planificación, y requiere de imaginación, conocimiento y sentido de realidad a la vez. La falta de visión respecto a todas las posibilidades escondidas en el material, y por esto no reconocer que quizá una alternativa pueda ser la mejor, es uno de los graves errores que impide a la acción de planificar lograr todo su potencial. Claro que a veces es difícil abarcar todas las posibilidades: la gente tiende a pensar en forma rutinaria y a caminar por el camino fácil; en cambio, el pensamiento creador requiere de un esfuerzo y aptitud de los que no muchos están dotados.³⁶

Existe también la tendencia psicológica a no ver una de las opciones importantes, que es: no desarrollar ninguna actividad.³⁷

Simultáneamente, con la formulación de las principales posibilidades de acción, ocurre un proceso de evaluación de las ventajas y desventajas de las diferentes alternativas. Este proceso requiere evaluación de la inversión y del rendimiento relacionados con cada alternativa; ésta es una tarea muy difícil donde muchas veces es necesario adivinar, basándose en el sentido común del muy experimentado y no en el conocimiento o por lo menos en hipótesis definidas.

En relación con este proceso, es interesante mencionar tres problemas principales:

1. La evaluación de ventajas y carencias requiere determinar la inversión y rendimiento que comprende cada posibilidad de acción. La naturaleza de la inversión y rendimiento será distinta en

³⁵ Estamos aludiendo aquí al hecho de recibir propuestas de decisión por el cuerpo planificador sobre el sistema de acciones que éste quiere proponer. Últimamente se amplió mucho el interés por la teoría de formulación de opciones de decisión y se desarrollaron modelos y diversos sistemas de racionalización de este proceso. Especialmente son importantes los trabajos de Herbert Simon, Burton Sapin, R. C. Snyder, H. W. Bruch. Al lector interesado en un prólogo relativamente fácil al tema, se le recomienda consultar a Martin Shubik (comp.), *Readings in Game Theory and Political Behavior*, 1954.

³⁶ Una de las razones importantes de separar la organización de la acción de planificación del tratamiento administrativo cotidiano en el tema que es objeto de planificación, es la necesidad de vencer la actitud rutinaria que se suscita a veces con el trato diario de los detalles de un cierto tema. Pero la falta de contacto con el trato diario representa también un grave peligro.

³⁷ Véase la n. 22.

los diferentes campos de planificación y diferentes obras de planificación, pero casi nunca se les puede medir cuantitativamente en forma exacta. A veces es más fácil cuando se trata de la inversión, que sobre todo comprende recursos que pueden medirse en dinero. Pero el rendimiento comprende casi siempre factores que no tienen un precio definido, y que su evaluación depende en gran medida de los valores subjetivos de los evaluadores.

2. El rendimiento contiene siempre cuatro clases de "productos": previstos y deseados (es decir, de acuerdo con las metas de la planificación); previstos y no deseados; imprevistos e indeseados; imprevistos y deseados. En la medida que la planificación sea para un espacio de tiempo más largo, y que sea comprensiva y extensa y que falte conocimiento sobre sus temas, se aumentará el rendimiento imprevisto que mayormente también será indeseado (desde el punto de vista de las metas del tema de planificación). Sobre todo en planificación social comprensiva, donde el conocimiento a nuestra disposición es escaso, aumenta el peligro de una reacción en cadena que no se puede esperar de antemano y que puede ir más allá de las expectativas de los planificadores y sus metas.

3. En la evaluación del rendimiento el concepto probabilidad tiene un lugar importante. Con la mayoría de las planificaciones no es posible, por falta de conocimiento y por la cantidad de variables que influyen en el fenómeno, determinar el rendimiento de otra forma, sino en la medida de la posibilidad de cierto resultado.^{38, 39}

Estas dificultades toman otra forma cuando pasamos a la segunda parte de este proceso, es decir, a un análisis comparativo de las ventajas y desventajas de las diferentes opciones de acción y a la determinación de la alternativa óptima. Desde cierto punto de vista, es más fácil llegar a una evaluación relativa de "más o menos" sobre las ventajas y desventajas de las diferentes opciones, pero la evaluación relativa requiere una comparación entre rendimiento e inversiones de una calidad distinta, que a veces no tienen un común denominador.

Aquí es necesaria una consideración constante en torno a las distintas metas de la planificación y a la escala de prioridades que fue determinada entre ellas, pero hay que reconocer explícitamente el carácter subjetivo de la evaluación relativa de las ventajas y desven-

³⁸ Una excepción importante es la planificación física con metas técnicas, donde la mayoría de los factores importantes se conocen y son calculables. Aquí también hablamos de una probabilidad muy alta y no de una seguridad absoluta, y como prueba tenemos el derrumbe de las presas y la inundación en Holanda en 1953 y el derrumbe del dique en el sur de Francia en 1959.

³⁹ El desarrollo del *Theory of Game* contribuyó mucho al entendimiento de esta característica básica de casi toda acción humana racional.

tajas de las diferentes posibilidades de acción,⁴⁰ porque el reconocer la indispensable necesidad de realizar evaluaciones subjetivas aumenta las posibilidades de que esta evaluación subjetiva se efectúe consciente y abiertamente. Aquí se encuentra uno de los caminos principales que llevan hacia la objetivación más completa posible en este proceso, y al control de los planificadores para que no se salgan de su papel ni de sus atribuciones en una sociedad democrática.⁴¹

Después de la identificación primaria de la alternativa de acción óptima (o, en ciertos casos, algunas opciones entre las que hay que escoger la óptima), empieza el proceso de reexaminación de la opción escogida, a la luz de la investigación y acumulación de más conocimiento enfocado directamente a los problemas relacionados con esa alternativa de acción. Si estas investigaciones y reflexiones afirman las suposiciones sobre las que se basaba la determinación de una posibilidad de acción como la opción óptima, entonces llega la acción de planificación al proceso de traducir la posibilidad de acción en un plan. En el caso de que la investigación y reflexión no apoyen la conclusión anterior sobre la identificación de la posibilidad de acción óptima, vuelve la acción de planificación a la etapa anterior y hay que evaluar de nuevo las ventajas y desventajas de las diferentes opciones de acción para escoger de nuevo una posibilidad de acción que se considere óptima y que otra vez será el tema de más investigación y reflexión.

El último proceso en el ciclo de las actividades de la planificación es la traducción de la opción óptima de acción a un sistema de decisiones respecto a la actividad en el futuro, es decir: *a un plan*. El plan cuya forma externa depende mucho del marco de la planificación y las instrucciones que fueron dadas a la actividad de planificación, expresa *las conclusiones de la planificación* en forma sistemática y apropiada para servir como base y guía para *la ejecución del plan*.

En la preparación del plan llega la actividad de planificación a su fin, y empiezan los procesos de posplanificación.

Los procesos de posplanificación no son menos complicados y a veces son más complicados que los de la planificación misma, porque los procesos de planificación gozan de una cierta uniformidad y se

⁴⁰ En la teoría económica se hicieron muchas tentativas para llegar a métodos que hicieran posible una evaluación cuantitativa de diferentes factores de inversión y rendimiento, incluyendo factores no materiales. El examen de estos métodos y de otros problemas del aspecto económico de la planificación —como la necesidad de evaluar los usos alternativos de los diferentes recursos— sale de los límites de este artículo.

⁴¹ Aquí existe una oportunidad muy importante de cooperación entre diferentes cuerpos públicos y políticos en los procesos de planificación, porque el planificador profesional tiene una ventaja en la decisión valorativa, por lo que es deseable, en una sociedad democrática, la colaboración máxima de diferentes factores representativos.

llevan a cabo en gran manera en los confines de un cuerpo uniforme que está a cargo de ellos, pero los procesos de posplanificación están dispersos entre diferentes instituciones y cuerpos, y a veces son objeto de choques entre diferentes fuerzas sociales.

En el límite de esta sección no vamos a poder detallar los procesos de posplanificación, pero los vamos a mencionar en forma breve. Los principales de estos procesos son tres: la afirmación del plan, la ejecución del plan, y el análisis de los resultados de la ejecución. Después de ellos comienza una serie de procesos que en gran medida son una repetición de las actividades de la planificación, y es la *replanificación*.

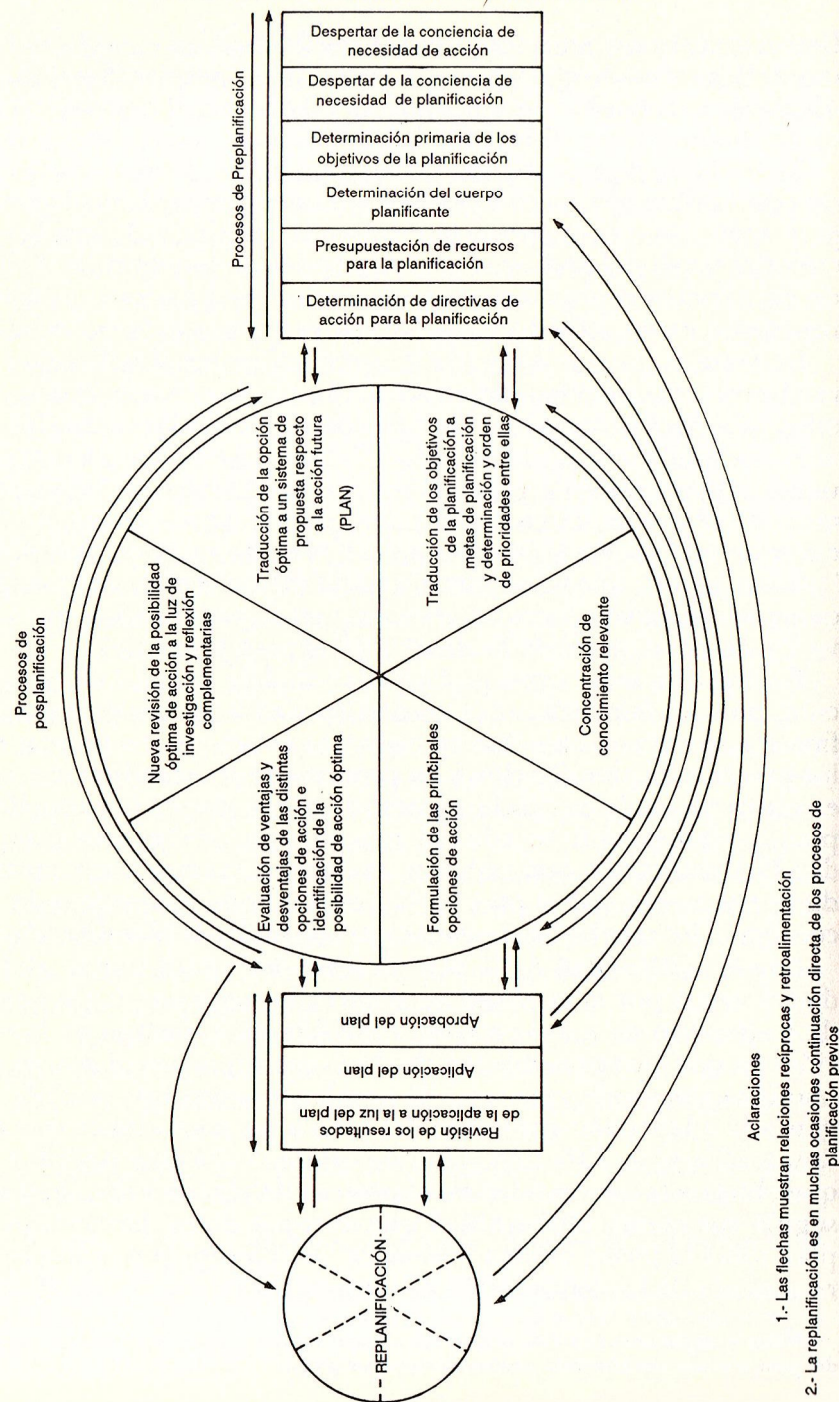
En relación con cada uno de los procesos de posplanificación existe el problema de cómo determinar el cuerpo que se hará cargo de ellos, cuál será la autoridad de este cuerpo⁴² y cuáles serán sus conexiones con el cuerpo planificador. También se puede analizar cada uno de los procesos de posplanificación en relación con el marco en que ocurren, donde una de sus principales dimensiones es el plan, o en relación con sus subprocesos, que muchas veces comprenden la "planificación", que puede ser primaria (como el plan de trabajo del cuerpo legislativo) o secundaria (como en la planificación que se lleva a cabo como parte de la ejecución del plan principal).

En relación con la composición del modelo general de planificación, no hace falta examinar los detalles de los procesos de posplanificación, pero tenemos que recordar las relaciones recíprocas entre los procesos de planificación y los procesos de posplanificación. Desde este aspecto, es de especial importancia el proceso de la ejecución del plan, porque cuando sucede este proceso (que en sí es muy complicado), la planificación está expuesta a su mayor examen —en qué medida se puede ejecutar el plan en la forma en que fue preparado, para conseguir los resultados deseados y las metas de la planificación.

Aun si la actividad de la planificación se destacó por su alta calidad, forzada por la realidad, su desarrollo seguramente se desviará de lo previsto en mayor o menor medida en el tiempo de la ejecución, ya que siempre suceden cambios constantes en el marco de la planificación y en los procesos de preplanificación, que también obligan a la adaptación constante del plan a las condiciones que están desarrollándose. Esta necesidad de cambio constante del plan es la que obliga a la continuidad en el proceso de planificación, hasta conseguir sus metas, continuidad que después de preparar el primer plan toma la forma de una *replanificación*. La replanificación requiere otra vez de la continuación de todos los procesos de planificación,

⁴² Por ejemplo: si en la aprobación del plan puede el cuerpo autorizado cambiar los detalles del plan, o solamente afirmarlo o rechazarlo por completo.

DIAGRAMA B. Procesos de planificación



con el propósito de adaptar el plan al conocimiento nuevo, por cambios de las condiciones y por conclusiones derivadas de la ejecución del plan. (Véase el diagrama B —la representación esquemática de los procesos de planificación.)

Resumen: hacia una teoría general de planificación

La planificación ocupa un lugar único en su género en la actividad humana y social: comprende un experimento para dar forma al futuro, usando, conscientemente, el conocimiento y la aptitud del razonamiento humano, con el deseo de realizar una actividad organizada y racional para alcanzar metas que la sociedad (o ciertos cuerpos en ella) requiere de sí misma.⁴³

La naturaleza básica de la planificación determina su importancia desde el punto de vista humano y social y ésta es a la vez la fuente de las dificultades que afrontan el deseo de una planificación mejor y más comprensiva: la dificultad de llegar a un acuerdo sobre los objetivos y metas, falta de conocimiento sobre las fuerzas y las variables que dan forma al destino de la sociedad y la falta de posibilidad de orientar estas fuerzas y variables para gobernarlas aun cuando las conocemos y entendemos; éstos son algunos de los principales factores que por su causa hay que concebir la planificación como una empresa muy difícil.

Puede ser que las limitaciones del cerebro humano determinen un límite absoluto al mejoramiento de la planificación y su avance, pero no cabe duda que todavía no llegamos a un límite absoluto como éste, y aún es posible y necesario trabajar por el mejoramiento del proceso de planificación. Cada aumento en el conocimiento y cada experiencia adquirida por un caso más de planificación es una contribución al mejoramiento de la misma,⁴⁴ pero la planificación no va a poder avanzar sólo por casualidad. La comprensión de la necesidad de investigación orientada directamente al desarrollo de una teoría general de planificación, es indispensable para la atención y acumulación de los recursos que posiblemente podrán conseguir que una planificación más comprensiva y más sistemática sea posible. Si queremos un

⁴³ Por eso, la acción de planificar parece desde cierto punto de vista la actitud del *Policy Scientist*, que aspira a aprovechar el conocimiento para la solución de problemas sociales. Véase Harold D. Lasswell, *The Policy Sciences*, 1951.

Uno de los libros más importantes e interesantes que contribuyeron al desarrollo de esta actitud en las ciencias sociales es de Robert S. Lynd, *Knowledge for What?*, 1948.

⁴⁴ Aquí hay que mencionar la importante contribución, y que contiene todavía muchas posibilidades para la planificación comprensiva, de las máquinas automáticas de procesamiento de datos.

trato más racional a los problemas sociales junto con el uso máximo del conocimiento que tenemos, y si queremos hacer posible la solución más sistemática de los problemas sociales, tenemos que aspirar a desarrollar una teoría general que trate los problemas que abarca la planificación para así contribuir a su comprensión y solución.⁴⁵

En la etapa actual del desarrollo de la teoría de la planificación se llevaron a cabo exitosas obras de planificación en diferentes países, y se puede hacer todavía mucho más para mejorar actividades sociales por medio de una planificación más sistemática. Especialmente en el campo de la planificación administrativa, económica y regional, fue adquirida mucha experiencia⁴⁶ y existe bastante conocimiento que hace posible más desarrollo de las actividades de la planificación en estos campos. Pero aun con esto será difícil mejorar la actividad planificadora en estos campos, y no vamos a poder pasar a una planificación general exitosa sin el desarrollo de una teoría general de planificación.

Una condición previa para el desarrollo de una teoría general de planificación es la composición de un modelo analítico que abastezca al sistema analítico y conceptual, que con su ayuda se podrán formular problemas para investigación, para reunir material y para su elaboración. Esta sección es un experimento previo para desarrollar un modelo analítico que sirva al desarrollo de una teoría general de la planificación.

⁴⁵ Un experimento interesante para desarrollar un sistema o modelo de pensamiento comprensivo en esta dirección, se hizo en Robert A. Dahl y Charles E. Lindblom, *Politics Economics and Welfare*, 1953.

⁴⁶ La mayoría de los experimentos de planificación comprensiva se llevaron a cabo en el bloque comunista. La enseñanza de esta experiencia casi no fue publicada.

II. APOYO CIENTÍFICO AL JUICIO DE VALORES*

INTRODUCCIÓN

1. GRACIAS a la ciencia y tecnología modernas, la humanidad dispone de instrumentos cada vez más poderosos. Por esto, las decisiones y acciones humanas ejercen mayor influencia en el futuro de la humanidad. Por ende, el mejoramiento de las decisiones humanas es de la mayor importancia, en términos de su repercusión actual sobre el destino humano.

Los valores son un modelador básico de las decisiones humanas, de ahí que el mejoramiento del juicio de valores se convierta en mayormente significativo: Este mejoramiento aumenta su importancia desde un punto de vista "práctico", porque agregado a las siempre importantes dimensiones morales de la acción humana, el juicio de valores ejerce gran influencia en el futuro de la humanidad.

2. La ciencia está considerada tanto por los científicos como por los legos como un recurso básico de la humanidad para enfrentar lo desconocido y hay poca preocupación en torno a la expectativa que la ciencia dé ayuda creciente en el manejo de aspectos valorativos y dilemas morales.

El deseo de los científicos por convertirse en más "relevantes" y la participación personal de muchos científicos en asuntos políticos, refuerza la interfase entre ciencia o —mejor dicho— científicos y la formulación de opciones de acción política. Por lo tanto, existe el peligro que una sobrevehemencia distorsione el papel de la ciencia en relación con el juicio de valores y que ésta entorpezca su mejoramiento y el avance de la ciencia.

3. Este capítulo está dedicado al análisis conciso de algunas relaciones entre la *ciencia moderna y los valores morales*, especialmente a las posibles contribuciones de la ciencia al juicio de valores en el contexto de la formulación de cursos de acción política y en la formulación de alternativas de decisión. En otras palabras, estoy considerando las posibilidades, problemas y limitaciones del apoyo científico al juicio de valores dentro de una orientación para la ac-

* Preparado para la Segunda Conferencia Internacional sobre Unidad de las Ciencias, Tokio, noviembre de 1973.