

Clasificaciones y clarificaciones. Algunas precisiones terminológicas.

1. Planificación, programación, planeamiento.
2. Los niveles operacionales de la planificación: plan, programa, proyecto, actividad y tarea.
3. Cobertura temporal: planificación a largo, mediano y corto plazo.
4. Cobertura espacial: planificación nacional, regional, provincial y local.
5. Planificación global y planificación sectorial.
6. Planificación económica, planificación social y planificación cultural.
7. Planificación integral.
8. Tipos de planificación según el modo de intervención del Estado: planificación imperativa y planificación indicativa.
9. Otros términos y expresiones propias del lenguaje de los planificadores.

Cada ciencia, profesión o tecnología tiene algunos términos que le pertenecen de manera especial o que son utilizados con alcances bien determinados y específicos dentro de esa disciplina. Lo mismo ocurre en el lenguaje de la planificación o de los planificadores: existe una "jerga" que les es propia.

Teniendo en cuenta el acuerdo mínimo que existe dentro de esta disciplina respecto al empleo de una serie de términos y expresiones, estimamos oportuno realizar esta labor de clarificación conceptual y terminológica. Posiblemente esto ayude al lector para la comprensión de otros libros más complejos o que presuponen ya un claro dominio de los términos que se emplean. Ésta es la tarea que intentamos en este capítulo.

1. Planificación, programación, planeamiento

He aquí tres términos que tienen parecida significación, pero que si se los utiliza con todo rigor (según la jerga propia de esta disciplina), no se pueden usar o emplear de manera indistinta o intercambiable, ya que no son equivalentes en cuanto a su alcance y significado.

Comenzamos por diferenciar entre "planificación" y "programación". No son términos equivalentes, aunque en algunos libros y en el lenguaje corriente se los suele emplear como si fuesen intercambiables. En este libro a veces los utilizamos indistintamente.

Sin embargo, en términos generales, se suele reservar la palabra **planificación** para hacer referencia al proceso de formulación y definición de objetivos y prioridades a nivel macrosocial (provincial, regional, nacional o supranacional), o bien en relación a una rama o sector (económico, social o cultural). La planificación alude con un proceso de tipo global, que se formula en función de las demandas sociales y del programa de gobierno (o de la organización no gubernamental) que pretende satisfacer determinadas necesidades sociales a través de la realización de un plan. Y en cuanto que es proceso, es algo que siempre está en marcha; por tanto, la planificación es una actividad recurrente. No se puede planificar de una vez para siempre.

Programar —que etimológicamente significa la acción de escribir por adelantado—, en su sentido más simple, consiste en decidir anticipadamente lo que hay que hacer o lo que se quiere hacer. Se trata de prever cómo realizar algo que es deseable o que se estima necesario o valioso. Desde un punto de vista técnico, con la palabra **programación** se designa el conjunto de procedimientos y técnicas por medio de las cuales se establece de manera sistemática una serie de actividades, previsiones y disposiciones, para formular o elaborar planes, programas o proyectos. La programación es un instrumento operativo que ordena y vincula cronológicamente y técnicamente las actividades y recursos necesarios para alcanzar el

un tiempo dado determinadas metas y objetivos.

Esta tarea de programación se apoya en los resultados del diagnóstico (situación inicial o modelo analítico), en el que se describe o explica lo que hoy se denomina una "situación problema". Y tiene como referencia la situación definida como "aquello a donde se quiere llegar" (situación objetivo o modelo normativo).

Ahora bien, la programación en cuanto operacionaliza la planificación, supone:

- que las finalidades y propósitos generales que se establecen en el proceso de planificación se definen en objetivos concretos y se traducen en metas indicando número, naturaleza y grado de realización;
- que se identifican y seleccionan las acciones necesarias para alcanzar dichos objetivos en naturaleza, volumen y tiempo, teniendo en cuenta los recursos materiales, financieros, técnicos y humanos disponibles;
- que se elabora un presupuesto o estudio de costos, con el fin de establecer los recursos necesarios para alcanzar los objetivos y metas propuestas, en un período determinado.

Si analizamos el uso del término **planeamiento**, nos encontramos que en nuestra lengua se suele hacer un uso indiferenciado o indistinto con el término planificación. Sin embargo, si nos atenemos a las reglas de la gramática castellana para derivar el sustantivo, y esto lo aplicamos a "la acción y efecto de planear", la palabra correcta sería planeamiento. Pero he aquí que, entre nosotros, el uso de este término suele reservarse a las tareas que se realizan en el ámbito territorial o físico, y forma parte de la jerga de los urbanistas y arquitectos. De ahí que sea más corriente la expresión "planeamiento urbano" que "planificación urbana", "planeamiento físico" que "planificación física".

Hecha esta precisión acerca de los términos más generales, pa-

samos ahora a una serie de clasificaciones que suele utilizarse en la jerga propia de los planificadores.

2. Los niveles operacionales de la planificación: plan, programa, proyecto, actividad y tarea

Si bien estos tres términos en el lenguaje corriente pueden utilizarse indistintamente, dentro de la jerga de la planificación se utilizan con alcances muy diferentes. Cada uno de estos términos indica distintos niveles de concreción.

Comencemos con el alcance y el significado de **plan** que es el término de carácter más global. Un plan hace referencia a las decisiones de carácter general que expresan los lineamientos políticos fundamentales, las prioridades que se derivan de esas formulaciones, la asignación de recursos acorde a esas prioridades, las estrategias de acción y el conjunto de medios e instrumentos que se van a utilizar para alcanzar las metas y objetivos propuestos. Desde el punto de vista de la administración central, el plan tiene por finalidad trazar el curso deseable y probable del desarrollo nacional o del desarrollo de un sector (económico, social o cultural).

Un plan engloba programas y proyectos, pero no está compuesto sólo por un conjunto de programas y proyectos. Y esto por una razón fundamental: porque su formulación se deriva de propósitos y objetivos más amplios que la suma de programas y proyectos. En un plan nacional se indica, por ejemplo, la tasa de crecimiento de la economía que se desea alcanzar, el nivel de educación propuesto, etc. Todo esto debería estar enmarcado en un "proyecto nacional" que constituye (en el caso de existir) una definición de lo que se quiere como país. En otras palabras, el plan es el parámetro técnico-político dentro del cual se enmarcan los programas y proyectos.

Un programa, en sentido amplio, hace referencia a un conjunto organizado, coherente e integrado de actividades, servicios o

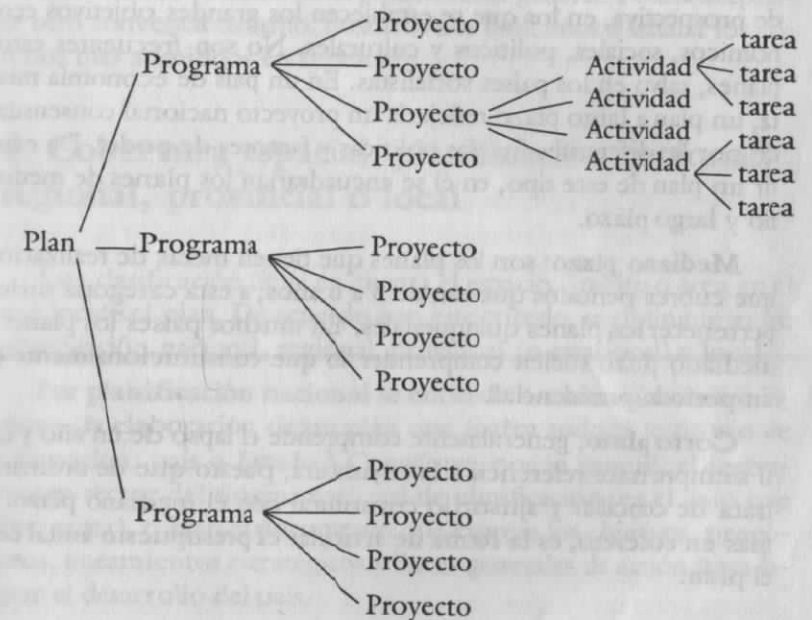
procesos expresados en un conjunto de proyectos relacionados o coordinados entre sí y que son de similar naturaleza. Un plan está constituido por un conjunto de programas. De este modo podemos hablar de programa de la tercera edad, programa de construcción de escuelas, programa de salud materno-infantil, etc., que forman parte de un plan más generalizado. Puede decirse, asimismo, que un programa operacionaliza un plan mediante la realización de acciones orientadas a alcanzar las metas y objetivos propuestos dentro de un período determinado.

Pasando a un mayor grado de concreción, tenemos lo que se denomina **proyecto**. Con este concepto se hace referencia a un conjunto de actividades concretas, interrelacionadas y coordinadas entre sí, que se realizan con el fin de producir determinados bienes y servicios capaces de satisfacer necesidades o resolver problemas. Un curso para la tercera edad puede ser un proyecto dentro de un programa destinado a ese sector de población. La construcción de una escuela es un proyecto dentro de un programa de construcción de edificios escolares, y así por el estilo. "Tanto los programas como los proyectos se concretan a través de un conjunto de actividades organizadas y articuladas entre sí, para alcanzar determinadas metas y objetivos específicos. La diferencia entre un programa y un proyecto radica en la magnitud, diversidad y especificidad, habida cuenta que un programa está constituido por una constelación o conjunto de proyectos."

Si queremos seguir avanzando en una línea de concreción creciente, podemos hablar también de actividades y tareas. La **actividad** es el medio de intervención sobre la realidad, mediante la realización secuencial e integrada de diversas acciones necesarias para alcanzar las metas y objetivos específicos de un proyecto. Y la **tarea** es la acción que tiene el máximo grado de concreción y especificidad. Un conjunto de tareas configura una actividad, entre las muchas que hay que realizar para concretar un proyecto.

Para aclarar estos crecientes grados de concreción y especificidad y el alcance de cada uno de estos términos, podemos ilustrarlos con los siguientes ejemplos. **Plan** de servicios sociales; **programa** de infancia y familia (como uno de los programas del plan);

proyecto: realizar un campamento de verano; **actividad**: realizar una excursión; **tarea**: preparar la ropa y calzado adecuados. **Plan** de educación; **programa** de construcción de edificios escolares; **proyecto**: construir este edificio escolar; **actividad**: levantar la pared; **tarea**: colocar un ladrillo.



3. Cobertura temporal: planificación a largo, mediano y corto plazo

Conforme a su dimensión temporal, los planes y programas se pueden clasificar según el período de vigencia, distinguiendo entre