

## CONCEPTOS Y DEFINICIONES EN EL VOCABULARIO DE LA PLANIFICACIÓN\*

---

\* Los conceptos y definiciones que se incluyen en este documento han sido recopilados por Carlos A. de Mattos para ser usados como material de apoyo de la materia **Teoría y Práctica de la Planificación** en diversos cursos de la Dirección de Programas de Capacitación del ILPES.

## CONCEPTOS Y DEFINICIONES EN EL VOCABULARIO DE LA PLANIFICACIÓN

### A. Planificación, plan

1.- **JORGE AHUMADA:** “La planificación es una metodología para escoger entre alternativas que se caracteriza porque permite verificar la prioridad, factibilidad y compatibilidad de los objetivos y permite seleccionar los instrumentos más eficientes”. (“Notas para una teoría general de la planificación”, Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación. Caracas, vol. IV, núms.. 4-5, marzo 1966, pp. 2-3).

2.- **CHARLES BETTELHEIM:** “La planeación puede ser definida como una actividad que pretende : i) precisar objetivos coherentes y prioridades al desarrollo económico y social; ii) determinar los medios apropiados para alcanzar tales objetivos; y iii) poner efectivamente en ejecución dichos medios, con vistas a la realización de los objetivos apuntados”. Planeación y crecimiento acelerado. México, Fondo de Cultura Económica, 1965, p. 177).

3.- **RAYMOND BROMLEY:** “En términos generales, la planificación se ocupa de definir y alcanzar objetivos para el futuro, de tal modo que los cambios que acaezcan no sean determinados sólo por circunstancias fortuitas o externas, sino a través de las decisiones y acciones deliberadas de algunos o de todos los habitantes de esa sociedad”. (“El proceso de planificación: lecciones del pasado y un modelo para el futuro”. Santiago de Chile, Ed. ILPES, mimeo, p. 2).

4.- **ALEXANDER N. CHRISTAKIS:** “La diferencia entre planificación y regulación es que la planificación trata de ver el futuro en una modalidad anticipadora y con una perspectiva más amplia y más larga, al paso que la regulación responde a las cuestiones solamente a medida que ellas aparecen y, de ese modo, avanza por incrementos y con una perspectiva más estrecha”. (“The limits of systems analysis in economic social development planning”, Ekistics, núm. 34, 1972).

5.- **M. FALKOWSKY:** “En su definición más amplia, la planificación consiste en orientar y dirigir el proceso de producción, de distribución, de acumulación y de consumo. Su finalidad esencial consiste en definir los objetivos económicos y los medios de ejecutarlos y, en particular, en garantizar los medios de la producción y de la mano de obra de las

distintas ramas de la industria”. (Contribución socialista al desarrollo, Madrid, Editorial Cuadernos para el Diálogo, 1968, p. 209).

6.- **ALEJANDRO FOXLEY:** “... proceso imperfecto de exploración sistemática del futuro y de dirección y coordinación de los diversos agentes y organizaciones económicas y sociales en pos de ciertos objetivos nacionales básicos”. (Estrategia de desarrollo y modelos de planificación, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 13).

7.- **JACQUES FREYSINET:** “Un plan es un conjunto de decisiones explícitas y coherentes por las cuales un agente económico determina la asignación de un conjunto de recursos que controla, para alcanzar un conjunto de objetivos que se propone, en un cierto período”. (Teoría de la planificación, Santiago de Chile, Ed. ILPES, mimeo).

8.- **JOHN FRIEDMAN (1):** “Entre las muchas formas posibles de mirar la planificación, quiero usar una que se refiere a la planificación como la orientación de los cambios dentro del sistema social. Específicamente, tengo en mente el proceso de auto-orientación que, puede implicar el promover el crecimiento diferencial de los componentes de subsistemas (sectores); el activar la transformación de las estructuras de sistema (políticos, económicos y sociales) y el mantener los límites de sistemas durante el curso del cambio. Según esto, la idea de planificación implica: la confrontación de lo esperado de una realización con lo intentado para ella, la aplicación de controles para cumplir la intención cuando no se cumplen las expectativas, la observación de las posibles desviaciones de la trayectoria de cambios prescrita y la repetición de este ciclo cada vez que se perciba una desviación significativa (...). La planificación puede considerarse simplemente como la acción de la razón sobre una red de actividades en movimiento, a través de la intervención de ciertas estructuras y procesos de decisión. El énfasis en este caso está en la intervención y, por lo tanto, en la planificación para el cambio. Esta intervención está hecha sobre la base del esfuerzo intelectual, o simplemente, del pensamiento. Cuando hablamos de “introducir” la planificación, entonces, lo que se pretende es siempre la introducción de modos y medios para usar una inteligencia técnica que engendre cambios los cuales de otra forma no ocurrirían”. (“A conceptual model for the analysis of planning behavior”, en Andreas Faludi (ed.), A reader in planning theory, U.K., Pergamon Press, 1973, pp. 346-7).

9.- **JOHN FRIEDMAN (2):** “El proceso por el cual el conocimiento científico y técnico es reunido para la acción organizada. La planificación forma un subproceso crítico de conducción societal. Se pueden distinguir dos formas de planificación: asignativa e innovativa (Retracking America,

A theory of transactive planning. New York, Anchor Press/Doubleday, 1973, p. 246).

10.- **JOS HILHORST:** “(.....) la planificación puede ser definida como el proceso de decisión que se propone causar una combinación óptima de actividades en un área específica y por el cual la utilización de los instrumentos de política sea coordinada, considerados los objetivos del sistema y las limitaciones impuestas por los recursos disponibles”. (Planejamento regional. Enfoque sobre sistemas. Río de Janeiro, Zahar Editores, 1973, p. 145).

11.- **HELIO JAGUARIBE:** “Por planeación económica, en el sentido más amplio del término, entendemos la técnica de provocar la aparición de un cierto resultado mediante la intervención deliberada en el proceso económico basada en un conocimiento racional de este proceso y orientada de acuerdo a un plan. En un sentido más estrecho, por planeación económica entendemos una política económica, generalmente la del Estado, que trata de alcanzar ciertos resultados mediante la aplicación de planes apropiados”. (Desarrollo económico y político. México, Fondo de Cultura Económica, 1973).

12.- **CARLOS MATUS:** “La planificación es, en su esencia, un proceso de instancias de discusión, cálculo y análisis que preceden y presiden la acción futura que es relevante en la construcción de la situación-objetivo de un actor. Para que hablemos de planificación tenemos que referirnos entonces a ese proceso de instancias de discusión, no a sus formalidades externas como podría ser su publicación en un texto escrito o a lo que una oficina de planificación hace. Sin embargo, para circunscribir el concepto de planificación a nuestros propósitos podemos exigirle dos requisitos a ese proceso de discusión y cálculo: a) que se refiera a las acciones futuras relevantes para la construcción de la situación-objetivo; y b) que sea realizado con un mínimo de sistematicidad y formalidad en términos de integrar las implicaciones de las acciones presentes con el diseño del proyecto futuro”. (El enfoque de planificación estratégica. Política y plan en situaciones de poder compartido. Caracas, CORDIPLAN, 1982, p. 26).

13.- **GUNNAR MYRDAL:** “(...) En esencia, la planificación es el ejercicio de un concepto no determinista de la historia, aunque reconozca las limitaciones que imponen las circunstancias y las fuerzas imperantes y sus mutuas relaciones causales”. “(.....) entiendo por ‘planificación’ los intentos deliberados hechos por el Gobierno de un país – generalmente con la participación de otras corporaciones colectivas – para coordinar más racionalmente la política pública con el objeto de alcanzar mas plena y rápidamente los fines estables para el futuro desarrollo determinados por

el proceso político a medida que se desenvuelve”. (El Estado del futuro, México, Fondo de Cultura Económica, 1961, pp. 19 y 35, respectivamente).

14.- **FRANCOIS PERROUX**: “En cualquier país será acertado definir el plan como un conjunto formado lo más racionalmente posible de acciones ejercidas sobre variables-medios, con el fin de modificar la marcha o de cambiar el nivel de variables-objetivos”. (Técnicas cuantitativas de planificación, Barcelona, Ed. Ariel, 1967, p. 20).

15.- **RAUL PREBISCH**: “(...) qué es la planificación. Yo diría, en pocas palabras, que es un esfuerzo consciente y deliberado para obrar sobre las fuerzas de la economía y sobre las fuerzas sociales a fin de lograr claros objetivos. Hoy, en la América Latina estos objetivos consisten en acelerar la muy débil tasa de desarrollo económico que hemos tenido en los últimos años y, al mismo tiempo, asegurar que los frutos del desarrollo económico lleguen de más en más a las masas populares y no continúen concentrándose en muy pocas manos; obrar sobre las fuerzas de la economía y de la vida social; subordinar esas fuerzas sin subordinar al hombre; cumplir estos objetivos para el hombre y no para subordinarlo”. (“La planificación económica”, Panorama económico, Santiago de Chile, núm. 231, junio de 1962, p. 148).

16.- **ROBERT PROST y LAVAL RIOUX**: “Sin querer hacernos cargo de todas las acepciones relativas a la idea de planificación, se puede reconocer que lo que se denota en el término ‘planificar’, es la idea de actuar de parte de un individuo involucrado en un problema e indirectamente, la idea de una organización de esta acción eventual; estas dos ideas están implícitas en la noción de planificación a título de dimensiones características, es decir como determinaciones del contenido de esta noción. Efectivamente, esta dimensión de actuar se traduce siguiendo tres componentes de la acción de planificar: un conjunto de actividades distinguibles en la realidad, secuencias de actos a efectuar por individuos determinados y programas de acción a coordinar. Si ‘planificar’ se refiere directamente a la idea misma de acción es sus particularidades prácticas e incluso pragmáticas, el término planificación, sobre el cual versa nuestra reflexión, debe sin embargo denotar la concepción general y sintética de esta acción particular, estableciendo sus fundamentos teóricos y prácticos. El examen de las dos ideas directrices –la de un actuar individualizado y la de una organización de esta acción- delimita el campo de investigación de la noción donde aparecen las particularidades de la acción”. (La planification. Eléments théoriques pour le fondement de la pratique, Quebec, Canadá, Les Presses de l’Université de Quebec, 1977, p. 6).

17.- **FRANCISCO R. SAGASTI**: “Planificar es tomar decisiones por anticipado. Consiste en identificar situaciones futuras y tomar previsiones para enfrentarlas de la mejor manera posible en función de objetivos deseados. Conlleva a definir medidas y derivar sus consecuencias, evaluando su conveniencia frente a las diversas circunstancias anticipadas, y manteniendo la máxima flexibilidad posible”. (“de espaldas al futuro”, El Comercio, Lima, 1982).

18.- **ALDO SOLARI y otros**: “Se la concibe como la instrumentación técnica efectiva de un proyecto político. Se parte de la premisa de que en toda sociedad y en cada etapa de su historia existe un proyecto político explícito, de objetivos múltiples o parciales, de naturaleza transformadora, conservadora o de compromiso, y que se refiere a la distribución más o menos coactiva del poder y de los recursos sociales”. (El proceso de planificación en América Latina. Escenarios, problemas y perspectiva. Santiago de Chile, Cuadernos de ILPES, abril 1980, p. 5).

19.- **FRANCISCO DE OLIVEIRA**: “(...) la planificación es un sistema capitalista no es más que la forma de racionalización de la reproducción ampliada del capital. Y en este sentido, ella puede obrar precisamente sobre el cambio de forma de la plusvalía que debe reponerse para la continuidad del ciclo; (...) Esto y solamente esto, es lo que la planificación puede hacer en un sistema capitalista”. (Estado y sociedad en el Brasil: la planificación regional en la época de la SUDENE. Santiago de Chile, Ed. ILPES, mimeo, p. 7).

20.- **ALFREDO DEL VALLE**: “(...) un sistema de acción humana organizado racionalmente y dirigido concientemente al futuro”. (Conferencia sobre planificación prospectiva, ILPES, junio 1982).

## B. **Proyecto nacional, proyecto político** **Modelo normativo.**

1.- **JORGE AHUMADA**: “(...) la representación cuantitativa de un sistema se denomina modelo”. (...) Un modelo que describe la forma como funciona un sistema, se denomina analítico. Un modelo analítico apropiado debe ser capaz de servir como instrumento de pronóstico, un modelo que represente la forma cómo un modelo debería funcionar, es normativo. La utopías son modelos normativos para el sistema social

considerado en su integridad”. (“Notas para una teoría general de la planificación”, op. cit.)

2.- **HORACIO CIAFARDINI:** “Un ‘proyecto nacional’ entraña una formulación global del estado de cosas que se pretende alcanzar a largo plazo en la sociedad y de los objetivos intermedios, globales y parciales que habrán de jalonar la marcha de la estrategia y las técnicas que permitirán alcanzarlos valiéndose de medios disponibles que deberían ser objeto de igual explicitación”. (“Varsawsky: Proyectos nacionales”, Los Libros, N°27, Buenos Aires, julio 1972).

3.- **MANUEL A. GARRETON:** “Desde nuestro punto de vista, un modelo político implica a lo menos los siguientes elementos: una base material o económica, una definición de los mecanismos de exclusión e inclusión y, por lo tanto, de articulación de los sectores incluidos; y, por último, un conjunto de mecanismos de legitimación”. (“Modelo político chileno y proceso de democratización”, Revista Mensaje, Santiago de Chile, vol. XXVIII, núm. 276, enero-febrero 1979).

4.- **ALDO SOLARI y otros:** “(...) El proyecto político se basa implícita o explícitamente en un conjunto de valores y creencias respecto de la estructura y funcionamiento de la sociedad del cual deriva una visión del tipo de sociedad futura deseada y del proceso de cambio social tendiente a alcanzarla. En este sentido, el proyecto político tiene una ideología predominante, que incluye tanto en la identificación de los fines sociales, como en la calificación de legitimidad de los medios que han de utilizarse para alcanzarlos. El plan, como expresión instrumental de la voluntad de actuar sobre la sociedad, sólo puede concebirse en el marco que le fija el proyecto. Desde esta perspectiva la planificación podría considerarse técnica y neutral por ser una herramienta para alcanzar fines dados. Sin embargo, los medios tampoco son neutrales ya que afectan de diversa manera a distintos grupos sociales. Por último, la disponibilidad de los instrumentos para la acción es función tanto de la estructura y de los procesos sociales, como de los fenómenos coyunturales que caracterizan un período histórico determinado, por lo que el plan –como el proceso político– es reflejo de la sociedad que pretende orientar o dirigir”. (El proceso de planificación en América Latina. Escenarios, problemas y perspectivas, op.cit., p.14).

### C. **Estrategia**

1.- **SERGIO BOISIER:** “Una estrategia de desarrollo (...) es un conjunto limitado de decisiones importantes que, teniendo como base las reacciones

posibles del medio, tiene por propósito principal maximizar el cambio en un sistema (...) minimizando al mismo tiempo las reacciones adversas del sistema. Este conjunto limitado de decisiones se expresa mediante una secuencia de combinaciones de opciones alternativas, denominadas 'principios guías'. Los principios guías definen el marco de referencia en donde se insertan las políticas específicas". (Diseño de planes regionales, Madrid, 1976, pp. 143-144).

2.- **CARLOS MATUS:** "Toda estrategia se apoya, (...) sobre dos elementos básicos: la definición de una imagen prospectiva de la estructura y el funcionamiento del sistema económico-social y la determinación de la 'trayectoria', o sea, de las acciones o proyectos estratégicos en un encadenamiento temporal de secuencia, considerando la viabilidad técnica, económica y socio-política de cada etapa del proceso de desarrollo e incluyendo las medidas básicas que permitirían realizar efectivamente dicha trayectoria. De ahí que la definición de una estrategia debe basarse en el análisis de la estructura inicial (diagnóstico) y en la comprensión de la génesis de dicha estructura para poder analizar las posibilidades de evolución (trayectoria) hacia la imagen-objetivo deseada. Nótese que la estrategia implica la definición de objetivos y metas para cada etapa, empleando categorías de la realidad". (Estrategia y plan. Santiago de Chile, Ed. Universitaria, 1972, p. 111).

3.- **PIERRE MASSÉ:** "(...) una estrategia es un conjunto de decisiones condicionales que definen los actos a realizar en función de todas las circunstancias susceptibles de presentarse en el futuro. Definir una estrategia, es establecer la lista de todas las situaciones a las cuales se podría llegar y escoger desde el origen la decisión que se tomará frente a cada una de ellas". (El plan o el antiplan, Barcelona, Editorial Labor, 1966, p. 137).

4.- **FERNANDO ORDÓÑEZ:** "(...) se refiere a una secuencia general y flexible de acciones a implementar para conseguir un conjunto dado de objetivos. (...) Aceptado el punto de vista de Gilbaud, se debe entender una estrategia de desarrollo como un conjunto de reglas generales para definir cursos de acción (conducentes a la consecución de una situación deseada), considerando las reacciones del sistema socio-económico en contra de alteraciones deliberadas derivadas de decisiones (y acciones) exógenas al sistema". (Base metodológicas para la formulación de estrategias de desarrollo regional. Santiago de Chile, Ed. ILPES, 1976, p. 12).

5.- **ERNESTO TIRÓN:** "Tanto los objetivos nacionales de un 'país' como los medios para alcanzarlos y el sistema económico global en que éstos se

insertan, surgen de lo que hemos denominado sus estrategias nacionales de desarrollo, razón por la cual deben constituirse en la base del análisis. Una estrategia de desarrollo – esté o no expresada en forma implícita – abarca tres aspectos fundamentales estrechamente Inter.-relacionados. En primer lugar, refleja la distribución del poder de decisión política en la sociedad; es decir, una estrategia se diferencia de otra cuando son distintos los grupos o actores sociales dominantes que plantean y sostienen los objetivos y el modelo de sociedad que se procura desarrollar. En segundo término, involucra la definición de los objetivos globales, no sólo económicos, sino sociales, políticos y culturales del país. En tercer lugar, la estrategia envuelve la especificación de los medios que se consideran más adecuados para el logro de tales metas. Esa especificación debe hacerse a nivel de la organización económica global y al de las políticas económicas específicas. Dentro del primer nivel se sitúan las opciones relativas al papel del Estado y del sector privado en la economía, e implícitamente a la importancia relativa que asumen la planificación y el mercado 'libre'. La especificación del conjunto de instrumentos o políticas públicas que se estiman técnicamente más adecuados para alcanzar las metas globales se ubican en el segundo nivel. En este plano ejercen su influencia tanto las características estructurales de la economía de cada país –entre las que se encuentran su nivel de desarrollo, tasas de crecimiento, disponibilidad de recursos y estructura de comercio exterior – como el grado de comprensión que las autoridades económicas tienen acerca de la eficiencia relativa de las diferentes políticas disponibles”. (Estrategias de desarrollo e integración: divergencias en el caso Andino, Santiago de Chile, CIEPLAN, 1977, p. 9).

6.- **F.J. URIBE-ECHEVERRÍA:** “Se entiende por estrategia, en general, la adopción de un curso general de acción encaminado a la obtención de ciertos objetivos. Una estrategia, luego, no se define tanto por sus objetivos finales, como por los objetivos intermedios a través de los cuales se espera alcanzar los objetivos finales. Como consecuencia, por tanto, una estrategia se apoya siempre en una interpretación de las características del fenómeno y/o sistema en el cual se aplica, al mismo tiempo que sobre una clara definición de las posibilidades concretas de los instrumentos y/o sistemas a través de los cuales se deberá aplicar. En esencia, por consiguiente, se apoya en hipótesis sobre los procesos que controlan la evolución y el cambio en el sistema de interés, al mismo tiempo que en una evaluación de la capacidad social para influir tales procesos.

Por otra parte, una estrategia en el contexto de un sistema de planificación y administración, tiene un claro papel de orientar la acción de los componentes del sistema hacia una acción concertada a través de la

contribución de un foco al cual referir la identificación, evaluación y ejecución de programas y proyectos. En síntesis, de proveer al menos teóricamente al sistema de una orientación precisa para facilitar la coordinación y concertación. (“Programas de enseñanza de planificación del desarrollo urbano-regional a la luz de la experiencia de implementación de planes y políticas”, Revista EURE, Santiago de Chile, vol. V, núm. 14, noviembre 1977, p. 15).

#### D. Praxeología

1.- **PEDRO J. PAVESI:** “La praxeología es la teoría de la elección y acción humana considerada en una situación de fines múltiples (generalmente conflictivos) con recursos escasos (generalmente sustitutivos, y en un ambiente de incertidumbre, complejidad e información incompleta. (...) La praxeología trata el proceso por el cual el ser humano –que no sólo es ‘homo sapiens’ sino también ‘homo agens’ – debe elegir en las infinitas combinaciones de alternativas, objetivos, recursos y restricciones. (...) Una praxeología necesita de una teoría del valor para resolver la elección de cursos de acción, fines y recursos”. (“La praxeología y sus funciones, La Opinión, Buenos Aires, 19 de junio de 1977).

2.- **PABLO SUAREZ:** “La praxeología es una disciplina, cuyo campo de estudio dice relación con la integración teórico-práctica de los conocimientos aceptados como válidos en cada etapa del desarrollo histórico de la humanidad en función de determinados fines que se plantean como tales en un momento dado. Tadeus Kotarbinski (1955) define la praxeología como la ciencia de la acción eficiente la que, como hace notar Oscar Lange (1966), deja de lado la acción metodológicamente racional, razón por la cual, siguiendo a Lange, pareciera conveniente definir la praxeología como la ciencia de la acción racional”. (Praxeología, planificación y acción social, Culiacán, Universidad Autónoma de Sinaloa, 1978).