

Planificación, política y desarrollo en Colombia

ISIDRO PARRA-PEÑA

LA PLANEACION EN AMERICA LATINA

El concepto, la idea y las instituciones encargadas de la planificación tienen aceptación y cuerpo presente en la mayoría de los países latinoamericanos. Para alcanzar tal situación ha debido pasarse por cambios en los juicios respecto de los fenómenos económicos y sociales y sobre su manejo, concomitantes con alteraciones de las realidades y de las circunstancias de que ellos son expresión. El tránsito no ha sido fácil. Muchos prejuicios arraigados aún prevalecen y aún pesa la excesiva carga de valoración política que llevó hasta objetar el término. Y aunque la planificación ya se abrió camino, todavía campean las apreciaciones erróneas

respecto a su esencia, a sus propósitos y a sus alcances, que van desde atribuirle intenciones perniciosas o capacidades nulas, hasta considerarla como un instrumento estrictamente técnico capaz de resolver los problemas reales del crecimiento y el desarrollo.

La planificación como sistema de comprensión, manejo, ajuste y coordinación del conjunto de las distintas ramas o sectores de una economía nacional, surgió primordialmente de las experiencias de la movilización, para alcanzar un objetivo, de todos los recursos de un país, que constituyeron los esfuerzos y las políticas de las "economías de guerra", en el segundo conflicto mundial.¹ Secundariamente, puede men-

Nota: El autor es vicepresidente de la Sociedad Colombiana de Economistas.

¹ Antonio García, *Bases de la economía contemporánea*, Bogotá, 1948.

cionarse a las medidas anticíclicas o de estabilización, que interfirieron a la actividad privada en las economías desarrolladas para salir del atolladero a que llevó la gran crisis de los años treinta y que se inspiraron teóricamente en las ideas de John Maynard Keynes. Ya que los estados capitalistas mayores abandonaron sus prácticas de movilización, intervención y racionamiento cuando se firmó la paz, la Unión Soviética se constituyó en el único país que entonces incorporó dichas experiencias en la construcción sistemática y conjunta de una sociedad socialista, dándoles una ordenación orgánica y enmarcándolas dentro de su doctrina política. Por ello la planificación se identificó durante “la guerra fría”, como exclusividad y seña del “comunismo internacional”. Por otra parte, en Estados Unidos se planificó el desarrollo y el empleo de los recursos físicos de la región del valle del Tennessee, originándose la planificación regional, aplicada principalmente a cuencas hidrográficas y que pronto en Latinoamérica tuvo ejemplos en los ríos Papaloapan de México y Cauca de Colombia.

En los años cincuenta comienza a tomarse conciencia del deterioro de las condiciones económicas de los países en desarrollo y de los efectos de desajuste y de la lentitud de las prácticas de manejo económico parciales y descoordinadas. A la vez van alterándose las condiciones políticas, evidenciándose los barruntos de una toma de conciencia y de preocupación por los efectos del acontecer económico. Hacia 1960 en varios países latinoamericanos ya funcionan oficinas de planificación que elaboran planes que principalmente son medios de racionalización y de coordinación formal de la política económica y que sólo excepcionalmente se preparan y utilizan con fines deliberados de cambio cualitativo del cuerpo y el sistema económico.

Entonces, en el seno de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) se elaboran las metodologías y las técnicas que sustentan los primeros esfuerzos de planificación de las economías subdesarrolladas y de allí salen las misiones técnicas que llegan a algunos países del continente a aplicarlas. El documento *Análisis y proyecciones del desarrollo económico: introducción a la técnica de programación*, publicado en México en 1955 por la CEPAL, pronto se convierte en la biblia de los planificadores del llamado Tercer Mundo y en objetivo de ataque para los economistas de los países desarrollados. Es cuando alrededor del doctor Raúl Prebisch trabaja una pléyade de mentes privilegiadas y pioneras, que fueron divulgadoras de las técnicas y las metodologías que iban desarrollando, entre quienes cabe mencionar a nuestros maestros chilenos, ya fallecidos: Jorge Ahumada, autor del “Curso sobre Teoría y Programación del Desarrollo”; Carlos Oyarzún, autor de la “Programación Financiera del Desarrollo”; Julio Melnick, autor del “Manual de Proyectos” de las Naciones Unidas; y al mexicano, desaparecido en un accidente, Juan Noyola, y, entre los vivos, a Manuel Balboa, autor del “Curso sobre Contabilidad Nacional”, a Pedro Vuscovic, Carlos Matus, Gonzalo Martner y Celso Furtado.

Fue preocupación indescartable de los sembradores de la semilla planificadora aclarar la neutralidad de estas técnicas, ya que cualquier intento por adoptarlas se relacionaba en seguida con los modos de intervención comunista. Por ello la insistencia por divulgar la idea de que los planes se preparaban buscando “acrecentar y ordenar juiciosamente las inver-

siones de capital con el fin de imprimir más fuerza y regularidad al crecimiento de un país”, aplicando una política económica firme, pero sin trabar la iniciativa privada, antes bien, ofreciéndole estímulos para orientarla y dándole acceso a los recursos necesarios. O sea que nuestros países tendrían una planificación “indicativa”, opuesta en sus propósitos e instrumentos a aquella que se aconsejaba y seguía en los países socialistas. Si en general el intervencionismo es calificado dentro del pensamiento corriente como un “mal necesario”, para los intentos coordinadores de una política económica apuntada al crecimiento había que ganar un mínimo de consentimiento y de remisa aceptación.

LA PLANEACION EN COLOMBIA²

Desde 1936 la Carta Constitucional colombiana admitió que la propiedad tiene una función social que implica obligaciones, dándose cabida a la intervención facultativa del Estado para racionalizar la producción, la distribución y el consumo de las riquezas y dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho. Se le puso entonces un piso legal a los intentos de planeación que se ejercerían con posterioridad, transformándose en 1968 esta intervención de facultativa en imperativa: ya no se trata de que el Estado *puede* intervenir, sino que *tiene* que hacerlo (artículo 32 de la Constitución Nacional).

Institucionalmente la evolución fue desde la creación de consejos con algunas funciones decisorias y de coordinación e integrados por funcionarios de alto nivel y jerarquía, hasta el establecimiento en 1958 de un organismo especializado y con el propósito y la responsabilidad de elaborar planes de desarrollo y atender, coordinar y vigilar su ejecución y su seguimiento. Mientras los consejos de Economía y Planeación fueron principalmente organismos asesores, el Departamento Nacional de Planeación tuvo cada vez mayor capacidad normativa y decisoria, hasta alcanzar el peso y la importancia que posee en la actualidad.

En los años cincuenta, tres misiones técnicas, la del Banco Mundial dirigida por el Dr. Lauchlin Currie, la coordinada por F. Leuret y la de las Naciones Unidas (CEPAL), producen sendos informes que puede catalogarse, por su seriedad y sus alcances, como los primeros planes o programas generales hechos en el país, bajo la dirección y con la guía de expertos extranjeros y un tanto al margen de los organismos de planeación de la época (Consejos), aunque sí con su patrocinio y colaboración.

En 1961 y con la ayuda de la CEPAL se preparó el Plan General de Desarrollo Económico y Social 1961-1970. Con éste se respondió a los pedidos de la Carta de Punta del Este, que comprometió a los países que se beneficiarían de la Alianza para el Progreso a programar su crecimiento dentro de una tasa indicativa de 2.5% por habitante e introduciendo algunas reformas en la estructura fiscal y en los sistemas

² “La Planeación en Colombia” en *Boletín del DANE*, diciembre-enero, 1971-1972; “La Planeación en Colombia”, Departamento Nacional de Planeación, documento Núm. 381-SG, octubre, 1969; “Antecedentes Constitucionales y Legales de la Planeación en Colombia” de Augusto Cano M., e “Introducción al estudio de los planes de desarrollo en Colombia”, de Guillermo Perry, en *Fedesarrollo*, 1974.

educativos, de salud y de vivienda, y en los de uso y de propiedad de la tierra. Se trató, entonces, básicamente de computar las necesidades de inversión para crecer al mínimo aceptado; de estimar los requisitos en divisas para complementar las metas; de delinear las políticas conducentes al apoyo de los propósitos definidos, promoviendo la industrialización por la vía de la sustitución de importaciones; todo esto como respuesta eficiente a la amenaza de un cambio violento y radical de la estructura económica y de la propiedad y el control de los modos, los medios y los fines de la producción.

Dentro de unas características y propósitos similares se preparan con posterioridad otros planes y programas, unos por el Gobierno, en la Planeación Nacional, como el de 1969-1972 y el de 1970-1973, otros por misiones internacionales, como el Informe Hacia el Pleno Empleo de la OIT y uno por un grupo de expertos nacionales independientes bajo la guía intelectual del profesor canadiense Lauchlin Currie, que se llamó la Operación Colombia (1961) y que comenzó como una enunciación general de metas y de las políticas para alcanzarlas y luego se cuantificó según los patrones de los planes en boga. Finalmente, en 1971 el Departamento Nacional de Planeación publica las *Guías para una nueva estrategia del desarrollo*, con las ideas del profesor Currie, y luego, en 1972, *Las cuatro estrategias*, que es el plan vigente y que por ser distinguible en mucho de los anteriores se comentará en particular.

Todos los planes previos a las *Guías* y *Las cuatro estrategias*, en su esencia, luego de identificar lo que consideraban como algunas barreras que debían superarse para sustentar el crecimiento, tales como un coeficiente de ahorro interno reducido y una deficiencia de divisas en ensanche, pasaban a volcar sus intenciones en conjuntos de metas cuantitativas globales y sectoriales, como resultado de aplicar modelos econométricos, de complejidad diversa según fuera la disponibilidad de herramientas estadísticas y las habilidades para su utilización (las excelencias y los refinamientos de los equipos técnicos). Su mayor deficiencia como herramientas de conducción económica se identificaba con su imprecisión respecto de medidas específicas de política. Esto, claro, tiene que ver en mucho con el horizonte de tiempo para el que se planeaba, ya que no puede particularizarse cuando se mira diez años adelante y sí más cuando se busca de inmediato la solución de un problema determinado.

De estos planes se ha dicho que tuvieron inspiración ortodoxa, pues se ocuparon de reajustes marginales en la asignación de los recursos, que con el tiempo traerían una mejor distribución del ingreso, un grado mayor de satisfacciones individuales y colectivas (bienestar) y el aumento autosostenido de la producción, todo sin requerir de alteraciones cualitativas y radicales de la estructura económica.

Es frecuente la opinión de que los planes de desarrollo no han sido más que lucubraciones tecnicistas estériles. En verdad, ellos proveen una base para las decisiones de política económica de los gobiernos, que permite simplificar y racionalizar en parte la intervención estatal, contribuyendo a desterrar la improvisación y el empirismo, que son causas frecuentes de la dispersión y el uso inapropiado de recursos y asegura una coordinación mínima entre los esfuerzos

gubernamentales y las acciones y las decisiones de los individuos y las empresas particulares. Los planes no han pretendido acrecentar la intervención directa del Estado, ni ampliar la órbita de acción directa del poder público, ni multiplicar los controles, sino, preferencialmente, asegurarle eficiencia a la política económica al volverla más premeditada. En el fondo, del conocimiento derivado del devenir económico, conseguido mediante los diagnósticos, se pasa a intentos de conducción económica hacia la consecución de una expansión relativamente rápida y conciliada con el equilibrio externo y la estabilidad del nivel general de los precios.

A nivel práctico e inmediato, los planes han servido para sustentar solicitudes de crédito externo y otros tipos de ayuda, y fueron y son puntos de atracción de los organismos internacionales de financiamiento.

En 1969 se reformó la estructura de la administración pública colombiana, ganando los organismos planificadores en peso y en funcionalidad. El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), presidido por el Presidente de la República y compuesto por los ministros y los directores de los principales institutos que ejecutan la política económica general, se constituyó en el organismo supremo que recomienda al Gobierno la política económica y social y que pone las bases para la elaboración de los planes y los programas de desarrollo. En el CONPES se estudian y se evalúan dichos planes antes de que los adopte el Gobierno y para ser sometidos al Congreso Nacional. El CONPES además debe servir como organismo coordinador y señalarle orientaciones a los distintos entes especializados de la dirección económica y social del Gobierno. Tiene también el CONPES algunas funciones de trámite, como la aprobación de préstamos externos y de garantías de la nación, a fin de que estas operaciones se enmarquen en las autorizaciones disponibles y para los fines perseguidos.

El apoyo técnico del CONPES está en el Departamento Nacional de Planeación (DNP), que debe preparar, para llevar al CONPES, los planes generales y sectoriales y los presupuestos de inversión pública y de endeudamiento externo, además de gestar las pautas de la conducción económica y de coordinar, en función de ellas, las actividades de los institutos y las decisiones de otros organismos, hasta donde se lo permiten su participación en diversos consejos y juntas y sus funciones de trámite.

La presencia de la opinión pública y su compromiso con los planes de desarrollo trató de asegurarse a través del Congreso Nacional, al cual deben someterse para su aprobación e informarle sobre su ejecución, ajustes y modificaciones, facultades éstas que se ejercen por una comisión constitucional, que no ha podido operar por trabas legales, políticas y regionales.

Una mirada a la composición y a las funciones de los organismos de planeación de Colombia indica que el gobierno económico de la nación debiera operarse con conocimiento suficiente de los fines y los medios y dentro de una coordinación asegurada. Si se dispone de planes comprensivos, por lo menos dentro de ellos tendrían que ser identificables los objetivos a largo plazo y su instrumentación. Pero

frecuentemente se anotan fallas de coordinación, de información y de cubrimiento y hasta contradicciones e indisciplinas.

De todas maneras las reformas de 1968 facilitaron la coordinación y la ejecución del proceso planificador, al tiempo que el Departamento Nacional de Planeación recibió un considerable impulso y creció notablemente en su planta de personal. Sus funciones ya no se circunscribieron a la preparación de planes sino que se le otorgó presencia e influencia en todos los centros gubernamentales decisivos sobre el manejo coyuntural de la economía. Dentro del gobierno económico de la nación, Planeación avanzó acercándose a la ubicuidad. No fue ya fácil evitar su opinión y cuando no se le ha otorgado el derecho de darla, se le solicita para sancionar con la bendición de la técnica y ensamble dentro del marco de las prioridades, a la obra que se desea emprender o a la acción que se quiere ejecutar.

Una disyuntiva del proceso de planeación nacional se refiere a qué frente atender con más dedicación: si el ejercicio de la capacidad ejecutiva y de trámite, que tiene que ver con la solución de los problemas de todos los días y de corto plazo y que se extienden por todos los planos y aristas del cuerpo económico, o bien, cumplir con las funciones de previsión de las dificultades futuras y de la identificación de las barreras que han de sobrepasarse y de los medios para superarlas, a fin de conseguir determinadas metas cualitativas y cuantitativas de desarrollo. Ya que el DNP y el CONPES tienen obligaciones respecto a los plazos mediano e inmediato, tratan de cumplir con ambas, pero preferentemente con aquellas cercanas en el tiempo. Puede afirmarse sin exageración que por su ejercicio las funciones planificadoras en Colombia son más de coordinación y de ajuste que de prospección, sin que este juicio implique una calificación de ineficiencia respecto a los organismos de la planeación.

EL PLAN DE LAS CUATRO ESTRATEGIAS

A diferencia de los planes anteriores, el de *Las cuatro estrategias* antes que por fijar metas cuantitativas de crecimiento se caracterizó por identificar unos estrangulamientos cruciales al desarrollo, definiendo los caminos que conducirían a su superación.

Eso sí, el objetivo final siguió siendo el crecimiento sostenido, con mejor distribución del ingreso: mayores bienestar e igualdad. Y a la formulación teórica y de principios y fines, siguió, como a la Operación Colombia, la expresión numérica mediante la utilización de técnicas econométricas de cómputo y proyección.

Las cuatro estrategias se presentaron como un tipo de plan "innovativo", que ejemplificaba el uso de los recursos como en una economía de guerra o movilizadora en función de objetivos sociales nuevos, reorientando los órdenes de prioridades y concentrando masivamente recursos en unas áreas "críticas" para la transformación institucional y el crecimiento. Ya que los problemas de los países pobres y en desarrollo son múltiples, graves y de solución urgente, se ha probado que intentar resolverlos mediante asignaciones marginales de recursos es estéril e inadecuado. Para salir del atolladero se

requiere audacia, imaginación, concreción y la aplicación de políticas eficientes, que movilicen y concentren grandes volúmenes de medios financieros, de equipos y humanos en unos sectores que serán la punta del crecimiento y su fuerza de arrastre.

Así, en función de la generación de empleo y atendiendo al aumento "aluvional" de la población urbana, el nuevo Plan escogió a la construcción como el sector clave que debía impulsarse y, en particular, a la vivienda, entre otras razones porque su expansión permite absorber rápidamente buena parte de la mano de obra excedente, sin que se destinen muchas divisas para ello, dado el relativamente bajo contenido de importaciones de estas actividades. Con razonamiento similar, y porque el incremento de la ocupación remunerada significa una mayor demanda monetaria de consumo esencial, en la industria se replanteó estimular la producción de artículos de consumo masivo, prefiriéndola a aquellos que se califican de "conspicuos", que requieren insumos extranjeros y el pago de servicios por patentes, marcas, etcétera.

Para la agricultura se preconizó elevarle la productividad en la medida en que pudiera atender a los crecientes requerimientos internos de alimentos y materias primas y dejar excedentes exportables, también en aumento.

Puesto que en el caso colombiano son frecuentes las limitaciones de divisas, a la vez que se ensanchan con el crecimiento las necesidades de importación, se incluyó entre las metas continuar ampliando y diversificando las exportaciones.

Por último, reconociendo que en la pirámide social colombiana la mayoría de la población se agrupa en los estratos bajos, fue propósito expresado el de intervenir para alcanzar alguna redistribución en el ingreso, ya fuera por la vía de un mayor gasto en los servicios sociales: educación, vivienda, salud, etc., o con otros instrumentos de intervención-impuestos, etcétera.

Los principales esfuerzos del Gobierno se pusieron en impulsar la construcción, en particular de vivienda, como sector clave o de punta. Para captar masivamente fondos canalizables a tal objeto se crearon las corporaciones de Ahorro y Vivienda, que los recibieron reconociéndoles un interés pequeño más un reajuste equivalente al aumento de los índices de los precios del consumo (corrección monetaria o sistema del valor constante). Pronto, un volumen apreciable de recursos que se ocultaban al fisco y que se colocaban en el mercado extrabancario, o que se repatrió, se depositó en las corporaciones. También hubo traslado de inversiones financieras hacia los nuevos títulos —las UPAC— y se consiguió darle piso ventajoso a los ahorros que, por la corrección monetaria, ya no están amenazados por su desvalorización.

La actividad de la construcción de viviendas sin lugar a dudas recibió gran impulso gracias a los fondos que se acogen al sistema de valor constante. Creció la ocupación, aunque no tanto como se deduce por inferencia matemática aplicando coeficientes derivados de tablas de insumo-producto, como parece ser que se mide en la planeación la

disminución del desempleo. A su vez surgieron escaseces de materiales de construcción, que impulsaron sus precios y subió desmedidamente el valor comercial de la tierra urbanizable. Al tiempo que crecían las exportaciones y sus cotizaciones, se elevaba la demanda interna de alimentos y materias primas y se sentían los efectos de la inflación internacional y de la crisis energética. Todos los fenómenos se reflejaban en una espiral de los precios internos disparada, que aumentaba la corrección monetaria y llevaba mayores volúmenes de depósitos a las corporaciones. O sea que, en términos de la captación de recursos, el sistema tuvo un éxito que no previeron sus gestores y que se tornó en inconveniente.

Por el lado de la distribución del ingreso las variables no se comportaron favorablemente para los grupos mayoritarios, pobres y en desmedro y que, por lo mismo, no tienen márgenes reducibles de consumo: carecen de capacidad de ahorro. Las ventajas están con quienes ahorran con corrección monetaria. Debido a que el costo del crédito legal e institucional, sin corrección y en condiciones de inflación, tiende a ser nulo y a veces hasta negativo, en términos reales, el cobro de intereses, así sean bajos, más la depreciación monetaria, se ha encontrado con explicables resistencias.

Las personas ahorradoras con el sistema de valor constante se acostumbran a una corriente satisfactoria de ingresos y conforman un importante sector de semirrentistas que, seguramente y en su gran mayoría, ya están en una posición ventajosa dentro de la pirámide social. En cuanto hayan aplicado sus ingresos a demandas de consumo, éstas en grueso se han ido por los bienes duraderos "conspicuos". De este lado se han reforzado las tendencias a la concentración de los ingresos, con sus patrones correspondientes de orientación y de organización de la producción.

En Colombia tiene que elevarse el ritmo al cual se le vienen proporcionando soluciones habitacionales convenientes a los grupos ahora hacinados en tugurios y en barrios de invasión. Pero como ellos perciben ingresos del más bajo monto, no son ahorradores y menos pueden costearse vivienda mediante el sistema de corrección monetaria.

En el seguimiento de *Las cuatro estrategias*, la planeación centró su interés en aquella del impulso a la construcción, mediante el sistema del valor constante. Tuvo en este frente realizaciones para mostrarla como el impulso innegable de la actividad general con generación de empleo.

Pero algunas características de la ejecución de la estrategia y la evolución imprevista de otras circunstancias y aun el seguimiento de políticas económicas inconvenientes, conllevaron también el buen suceso para los aspectos regresivos de la estrategia en cuanto al bienestar general y los beneficios distributivos. De aquí la actitud de críticas y de dudosa aceptación por la opinión pública respecto de las bondades del plan.³

³ Como muestra de la opinión corriente que se manifiesta respecto del sistema de valor constante, baste mencionar que a las UPAC, un asesor de la Junta Monetaria las llamó "la loca de la casa" y en un artículo periodístico se infirió que "si las UPAC están locas, más lo está la planeación que las produjo, pues de tal palo, tal astilla". (Alberto Mendoza M., *El Espectador*, julio 27 de 1974.)

La estrategia exportadora se cumplió con éxito, pero ella no fue algo nuevo dentro de los propósitos y las metas del país.

Más lentos en su fruto y leves en su intensidad se han visto los empeños puestos para levantar la productividad agrícola. La verdad es que los alimentos escasean y se alcanzan sin pausa sus precios. La ejecución de esta estrategia se dejó para que la acometiera el Ministerio de Agricultura con sus entidades adscritas y hasta donde se lo permitiera el Congreso Nacional. En el frente de la redistribución del ingreso ya se vio que en parte es más de retirada que de avance.

LAS CRITICAS A LA PLANEACION

La idea y la necesidad de planificar no sólo continúan en boga sino que se aceptan y se demandan. Los organismos de planeación ya cuentan en lustros su vida y cada vez se consolidan más. Pero el conocimiento consciente y adecuado de la planificación, de sus alcances y de sus posibilidades, no abundan. Los errores de juicio proliferan y no sólo entre quienes son extraños a estas disciplinas, sino que son comunes en los "planeadores".

Como son diversos los niveles a que se planifica y distintas las formaciones profesionales envueltas, no es pretendible abarcar un saber completo y detallado para estar en posibilidad de planear. Se preparan planes económicos y sociales; planes físicos; planes integrales; planes de desarrollo regional; planes de crecimiento urbano, etc. Y así como no existe una economía totalmente planificada, tampoco se da aquella completamente no planificada. Es imposible conseguir el ensamble, el ajuste y la coordinación de todos los planes de naturaleza tan diversa y a veces opuesta, que se preparan y se ejecutan en un país en un momento determinado. Pero sí puede aspirarse a que se precise, en cada circunstancia que se analice o se critique, a qué clase de planificación se hace referencia.

De la planeación a nivel nacional se dice que no corresponde a los problemas reales del conjunto de la población: que es desarraigada. Que se hace desde el escritorio y se practica en confinamiento. Que se oficia por técnicos superespecializados que se comunican entre sí y excluyentemente con un lenguaje propio, una jerga. Que en sus planes pueden hallarse *qués* pero nunca *porqués*. Que no consulta ni considera a la opinión pública. Que los planes se publican adoptados como decisiones inmodificables y que son inflexibles. Mucho de esto es cierto. Pero con simplificar las técnicas y divulgar los análisis para popularizarlos no basta para que la acción de planificar sea más eficaz y conveniente. Hay que comprender hasta dónde se hace planeación y cuándo se opera sólo en las labores de trámite y de ejecución. También saber cuáles son los aspectos, los planos y las aristas del crecimiento económico, del avance social o del desarrollo físico respecto de los cuales se puede, se desea, se permite, o se requiere planificar.

El Congreso Nacional posee funciones planificadoras que no ha podido ejercer. Si se conforma la comisión constitucional correspondiente, por ello se nos garantiza que el Congreso colombiano estará en capacidad de cumplir con estas facultades. Claro que el sometimiento de los planes al

Congreso puede servirle a éste para que se modernice y se actualice en sus labores. Y es bueno que esto ocurra. Pero el cumplimiento de esta función no borrará muchas de las tachas que hoy se le hacen a la planeación, a veces por desconocimiento de su naturaleza, sus alcances y sus posibilidades.

En general la planificación debe tener una responsabilidad realista en la conducción del proceso de desarrollo, que varía según el grado de avance logrado. En una economía incipiente y desvertebrada, la planeación tendrá que ser global y con el objetivo de identificar los proyectos estratégicos y las políticas adecuadas que permitan la construcción de un sistema económico deseado. En estudios más desarrollados la función básica de la planeación es cada vez más de coordinación de políticas económicas para compatibilizarlas y regular el devenir económico.

En la práctica, por la descoordinación que se da entre los diferentes niveles de la planificación, se ve cómo la regional ha devenido casi exclusivamente en sistemas de contratación de obras civiles de ingeniería. Y a nivel urbano, la planeación de las ciudades toma la forma de esquemas físicos limitados a zonificaciones más o menos teóricas y a trazados de vías, que crean la sensación en sus autores y en sus ejecutores de que están anticipando, controlando y dirigiendo el crecimiento y el desarrollo de las urbes. Pero las ciudades no se fraguan en las oficinas de planeación sino que son el subproducto de los urbanizadores, de los acaparadores de las tierras habitables, de las presiones sociales de las masas demográficas volcadas aluvionalmente sobre los núcleos ya populosos y que demandan vivienda, así sea precaria, y se la aseguran en tugurios y en invasiones, amén de que siempre tendrán que estar presionando por toda la gama de los servicios indispensables para subsistir en la comunidad.

Abundan los comentarios que califican de ineficientes y engorrosos y hasta de perjudiciales e inútiles a los esfuerzos conocidos de planificar.⁴ Y es que nuestros países han partido en sus planes de supuestos y de concepciones teóricas que se importan para hacerles adaptaciones. Todos se han basado en principios como la racionalidad del sistema económico y el equilibrio entre las variables y han tenido como objetivo lograr un "desarrollo armónico". Por prestarle atención a la "racionalidad formal" en los planes se descuidó la "racionalidad material o sustantiva", olvidándose que se ejecutarían con mecanismos institucionales y dentro de sistemas irracionales, si se les juzga en función del patrón dentro del cual se trabajó. No se tomó cuenta adecuada de los intereses de los diversos grupos sociales, ni de las estructuras de poder que impedirían alcanzar las intenciones finales.

Los planes nacionales han pretendido tratar todos los aspectos que en ellos se pensaron suficientes para alcanzar sus metas, o sea, han tenido un sentido universalista, queriendo identificar las interdependencias o interrelaciones claves, para así elaborar esquemas de acción en todos los frentes y

aspectos importantes de una economía. Por ambiciosos cayeron en la vaguedad y en la imprecisión con relación a los instrumentos, la oportunidad de su uso, la intensidad, la trayectoria del avance, etc. Y la preparación de estos planes ha sido responsabilidad principal de economistas e ingenieros, cuya mentalidad cuantitativista al vertirse sobre las tareas planificadoras los ha comprometido en esfuerzos de cálculo ambiciosos, complejos y elaborados, no del todo útiles o apropiados y, por supuesto, incomprensibles para quienes no pertenecen a su grupo, reducido, selecto y exquisito. No es aventurado afirmar que estos magnos esfuerzos de cómputo no rindieron el fruto esperado porque no condujeron a facilitar la operatividad de las tareas de la planeación, ya que no se prestó atención adecuada respecto de las herramientas y los mecanismos con los cuales manejar, influir y conducir a las magnitudes medidas y proyectadas.

La racionalidad formal, el enfoque universalista y la cuantificación estuvieron siempre enfocados alrededor de la idea del desarrollo equilibrado, como si las sociedades no crecieran desequilibrada e inarmónicamente y a saltos más bien que en trayectorias continuas. Además, no sólo se recibió una influencia desmedida de la teoría económica tradicional, sino que faltó la incorporación en los planes de los análisis de las circunstancias sociológicas y políticas, que los hubieran dotado con una responsabilidad realista y más frutuosa.

No se conoce el caso de una sociedad transformada radicalmente en su estructura y en su funcionamiento como resultado de un plan. Las revoluciones se han hecho sin planificarlas y luego, sobre la marcha, se han ido racionalizando los fenómenos y los acontecimientos, enmarcándolos en modelos de interpretación y de comportamiento y volcándolos en planes. Por eso no es de extrañar que nuestros países hayan planeado partiendo de un modelo de organización y funcionamiento económico subyacente, excluyendo así las opciones entre la gama de soluciones y sin salirse de una postura ideológica que a veces se vela con "neutralidad tecnocrática". A las amenazas revolucionarias se responde en el papel con un reformismo conservador, que se expresa en una visión peculiar del subdesarrollo y el desarrollo, superficial y mecanicista, que parte de la base de que se puede y se debe imitar *pari passu* el modelo clásico del crecimiento capitalista que ocurrió en los países más desarrollados. Así se echan en saco roto las apreciaciones sobre las profundas diferencias de situación histórica, de contexto internacional, de relaciones de dependencia y de dominación política, etcétera.

A MANERA DE EPILOGO

Del análisis que antecede podría deducirse que quizá lo que se obtiene de la planeación no guarda relación con los empeños, las complejidades y los costos que ella demanda. Sin duda, las experiencias planificadoras no han sido estériles, sino útiles en muchos aspectos. Y, también, modificables, perfeccionables y reorientables. Todo depende de qué se aspire lograr con la planeación y qué se puede esperar de ella en unas circunstancias políticas, sociales y económicas determinadas, pero partiendo de saber cómo y para qué es utilizable dicho proceso.

⁴ Se recomienda consultar, entre otras publicaciones: *Discusiones sobre planificación*, ILPES, Editorial Siglo XXI, México, 1968; Gonzalo Martner, "El pensamiento estructuralista y la crisis en las ciencias sociales", en *Boletín del DANE* 245-246; Marcos Kaplan, "Aspectos políticos de la planificación en América Latina", en *Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación*, núm. 15, 1970.