

# LA PLANIFICACION

## en la Década del 70 ó La Planificación para Innovaciones Continuas\*

Jan A. PONSIOEN\*\*

### I. Historia de la Idea de la Planificación

La historia de la idea de la planificación es una con muchas sorpresas. La planificación es, desde luego, tan antigua como el hombre mismo. Este puede trascender el momento en que vive y diseñar su futuro próximo. El hace conscientemente unas decisiones en el presente que proyectan las dimensiones básicas de sus actos futuros —su plan intermedio— para realizar su proyecto vital, su plan maestro. Cada plan envuelve eso. La planificación de las acciones colectivas tiene también que haber tenido un largo pasado. Nos es difícil imaginar que los reyes se hayan combatido unos a otros —lo que estuvieron haciendo a lo largo de la historia— sin suponer que tenían planes ya hechos una vez derrotaran al ejército ene-

---

\* Conferencia pronunciada en la Escuela Graduada de Planificación de la Universidad de Puerto Rico el 22 de abril de 1970. Traducción al español por el Sr. José A. Vega.

\*\* El Profesor Ponsioen era Rector Interino del Instituto de Estudios Sociales, La Haya, Holanda. Sirvió durante 1970 como Profesor Visitante de la Escuela Graduada de Planificación de la Universidad de Puerto Rico.

migo. También se planeó la economía de los países aún antes de que se mencionara la idea de planificación en la literatura sobre la sociedad. Los mercantilistas, mediante técnicas políticas, manipularon los mercados de importación y exportación para incrementar la riqueza del país, especialmente en la corte real. Los Camaralistas en Alemania promovieron la industrialización y la agricultura, que, en combinación con medidas fiscales, pudieron lograr ejércitos fuertes, un país autosuficiente y el mantenimiento de las cortes.

La planificación de la sociedad parece ser un mero retorno a lo que había sido el patrón político usual, luego de un breve intermedio dentro del período del "laissez-faire". Este período se caracterizó por una separación entre el Estado y la sociedad autónoma dentro del estado-nación. Se suponía que la sociedad era gobernada por una racionalidad interna a largo plazo, —de ahí las numerosas teorías evolucionistas del progreso— así como a corto plazo, ya que la interacción humana era guiada por el mecanismo automático del mercado. Cuando se retornó a la planificación y las autoridades públicas volvieron a tener funciones de control sobre la economía, así como a moldear el espacio para vivir, trabajar y transitar, fue sin embargo, un tipo distinto de estado el que asumió tales funciones. Mientras que anteriormente la sociedad pertenecía a los reyes, ahora el gobierno pertenece a la sociedad. A través de un partido político o una pluralidad de partidos, "el pueblo", es decir la sociedad estructurada, ejerce control en última instancia sobre los poderes políticos. Por lo tanto, la planificación era nueva en dos sentidos: a) contrario a la ideología del "laissez faire", se presenta ahora como un tipo de racionalidad externa, y b) en contraposición al Antiguo Régimen, aparece ahora como una racionalidad no de tipo político sino de pericia. Su propia ideología era el cientificismo, que supuestamente era apolítico. Esta ideología presumía que si la ciencia se desarrollaba lo suficientemente, podría y debería optimizar el bienestar de la sociedad.

La planificación reapareció en Rusia alrededor de 1922. No constituía, sin embargo, una técnica marxista. Marx nunca mencionó a la planificación como sustituta del mecanismo del mercado, una vez los medios de producción, pasaran a manos de los trabajadores. La planificación fue inventada por Lenin cuando la situación en Rusia era un caos completo: no había comunicación entre las ciudades, había guerra entre el Ejército Rojo y el Ejército Blanco, seguía la lucha política entre Mencheviques y Bolcheviques, estos últimos divididos entre los seguidores de Lenin y los de Trotsky, los campesinos (libres de sus obligaciones feudales) se negaban a llevar alimento a las ciudades, los jóvenes organizaban gangas para obtener alimentos. En tal situación, sólo un poder central en manos de los

líderes del partido, con una policía secreta para controlar todos los demás centros de poder (Stalin) podían moldear el orden. La planificación central fue el mecanismo técnico utilizado para restaurar el orden en la economía (esto es, toda la producción de bienes y servicios).

Todo el horror creado en las democracias occidentales contra la ideología y el sistema soviético, se manifestó también contra la planificación, la cual representaba lo opuesto de la propiedad privada (de los pocos afortunados) y de la iniciativa privada (de los empresarios). Después de 1933, la Alemania Nazi adoptó oficialmente la planificación como el método anti-plutocrático para eliminar el desempleo (había más de 6 millones desempleados) y para prepararse para la guerra. Esto tampoco contribuyó al respeto por la planificación en los países democráticos, aunque ya Keynes había mostrado que en fases críticas el poder del estado podía enfrentarse a los procesos económicos de la sociedad, de manera que el proceso mismo se mantuviera funcionando regularmente sin ser víctima de los ciclos económicos, ni sin tampoco abolir la empresa privada. Sin echar de lado esos sentimientos negativos, después de la devastadora guerra mundial de 1939 a 1945, todos los países europeos establecieron oficinas técnicas de planificación. Desde que los Estados Unidos —el más grande opositor ideológico a la planificación— introdujo su Administración de Ayuda Técnica (el Punto Cuarto del Presidente Truman, en 1949), que requería que todos los países recipientes de ayuda presentaran un plan de desarrollo. Se dio incluso ayuda para formular tales planes.

En la década del 50, la planificación vino a aceptarse como un instrumento técnico de gobierno. Aún los negocios comenzaron a planificar para sus propios propósitos independientemente del gobierno. En la década del 1960 el término planificación se popularizó y se puso de moda. La idea perdía a menudo su connotación técnica. Ahora se le llama planificación a cualquier tipo de política normativa. Se le llama planificación del currículo a lo que siempre se conocía por diseño del currículo. La coordinación de servicios sociales se conoce como planificación social. La palabra planificación ha sido adornada con todo tipo de adjetivo para especificar el contexto: nacional, regional, urbana, económica, industrial, agrícola, social, educativa, planificación de la salud, planificación física, planificación de proyectos, planificación de recursos humanos, planificación ambiental, planificación integral, etc. Esas excepciones y divisiones se refieren más a menudo a tópicos académicos que a labor real de planificación. Uno se pregunta si mediante su uso frecuente, especialmente en los Estados Unidos la palabra no perderá todo su sentido, además cual será la verdadera relación entre toda esa enseñanza y la demanda por la planificación y las actividades de los planificadores.

En la actualidad hay filósofos de la planificación, quienes constituyen las élites críticas que discuten las funciones de la planificación en la sociedad. Hay profesores en la materia de planificación y hay planificadores, quienes son los que hacen la labor planificadora. Si queremos por el momento asumir la perspectiva crítica de las élites y reconsiderar la planificación para la década del 70, tenemos que analizar primero lo que los planificadores están haciendo.

## II. Tendencias actuales en las actividades de la planificación

A continuación presento algunas características de la labor actual de planificación:

1) La planificación no es trabajo de un solo individuo. Siempre es una unidad social, una institución la que planifica. Tal unidad social es parte de una organización mayor —un negocio, una ciudad, una agencia, un sistema económico, una sociedad— para la cual planifica. A la unidad se le conoce generalmente por oficina o división de planificación. Pero no debemos engañarnos con las palabras. Una oficina de planificación que produce un documento, en el cual no se provee más que información sobre el actual estado de cosas y las tendencias, así como algún tipo de extrapolación, no planea. Por otro lado, no conozco “agencia de planificación social” alguna en el mundo. Pero si sé de agencias gubernamentales y no-gubernamentales que formulan sus políticas usuales en términos de una fase o aspecto curativo, un aspecto o fase preventiva, y un aspecto o fase reconstructiva. También conozco informes de comités o informes gubernamentales a los que no se les llama un plan, pero que en la realidad funcionan o han funcionado como tales. El ejemplo más famoso fue el Informe Beveridge en Inglaterra, y todo el que conoce a fondo los asuntos de un país puede indicar documentos de ese tipo que han sido decisivos para el futuro de tal país. Debemos, por lo tanto, fijarnos más en las funciones de planificación que se llevan a cabo y no en la etiqueta.

2) La planificación tiene una perspectiva macroscópica, opera en el contexto de la sociedad. Los ingenieros pueden planear una represa o una carretera, pero eso no es nada nuevo ni especial hoy día. Una agencia de planificación, planifica más bien para producir fuerza electromotriz, control de agua, irrigación, desarrollo agrícola, y puede, por lo tanto, planear una represa dentro de su propio plan. También puede planificar para integrar a partes más pequeñas y aisladas de la sociedad dentro de la vida y desarrollo de la nación y, por lo tanto, planear carreteras junto al trans-

porte público y a las telecomunicaciones. Los industrialistas pueden planear para recursos humanos. La oficina de planificación planifica para entrenamiento vocacional, así como para facilidades de empleo para trabajadores jóvenes.

3) La planificación toma sus puntos de partida dentro de la macro-sociedad de problemas sociales concretos. La planificación económica se originaba usualmente en problemas de desempleo, en ramas de industrias que desaparecían (p. ej. la minería de carbón), en condiciones comerciales en deterioro, o en desventajas en la competencia internacional. La renovación urbana dependió de la planificación al enfrentarse a las condiciones de los arrabales, al peligro de los "ghettos" para el orden social, y a los tapones del tránsito. Pero aún así, los planificadores casi siempre trascendían esos problemas concretos de la vida real para mostrar que tras ellos hay problemas mucho más importantes, que usualmente les llaman "problemas estructurales". La vaguedad del término "problemas estructurales" se debe a que la sociedad que quiere resolver sus problemas inmediatos, no quiere alterar las condiciones de vida que los origina.

4) La planificación es una operación contextual, en contraposición a soluciones esporádicas. Esto es así no sólo porque los planes para proyectos tales como construir represas, carreteras, escuelas, e industrias son esencialmente partes de un plan mayor, sino especialmente porque ningún plan puede desarrollarse sin tener un diseño de la sociedad en general, o una especie de patrón (gestalt) de la sociedad futura. Por supuesto, se puede planificar en forma meramente incremental, sin cambio alguno en el patrón fundamental de la sociedad. Mi posición es que eso no se hace. Tras los planes temporales o parciales, sean formulados o no en un plan maestro, hay siempre alguna nueva imagen de la sociedad aunque se formula en frases vagas como "desarrollo", "renovación", "sociedad activa", "estado bienestar". Esto parece contradecir una de las técnicas principales de los planificadores, que es la extrapolación de tendencias existentes, la cual es básicamente incrementarla. Sin embargo, como afirmara De Souvy para la demografía, pero que es cierto para casi todas las extrapolaciones: "las predicciones son hechas para evitar que se cumpla". Esa necesidad de impedir un desarrollo futuro supone una imagen de cómo debe ser la sociedad futura.

5) Se dice corrientemente que los políticos son los que toman decisiones en la sociedad. Ellos tienen para su información una oficina técnica, la de planificación, a su disposición, de la que pueden hacer uso o no para sus decisiones. Una vez hechas, tales decisiones son ejecutadas por sus subalternos: los administradores públicos. Este cuadro no se da

así en la realidad. En primer lugar, las decisiones se hacen a través de toda la organización (pública), especialmente en los niveles altos y algunas veces en los niveles más bajos. No existe tal cosa como una ejecución no-creadora de órdenes, si es que una organización va a ser eficiente y humana. En segundo lugar, la oficina de planificación no se disuelve una vez preparado un plan de 5 años, para luego retornar a los 4 años. La planificación es un proceso continuo. La organización parece necesitar un instrumento permanente para su activación. El departamento de planificación actúa como un cuerpo autónomo aunque no independiente de tal organización; tiene responsabilidades propias así como otras frente a frente a los políticos y a los niveles más ejecutivos.

Por el mero hecho de que existe, la oficina de planificación obliga a los Secretarios o Ministros a tomar en consideración el impacto mutuo de sus programas. Para mencionar un ejemplo, un programa de vivienda para familias debe combinarse con medidas de infraestructura, edificios de servicios y edificios comunales, la posible contaminación del agua y del aire, las necesidades de salud pública y privada, o las políticas gubernamentales de descentralización.

Hay, sin embargo, otras funciones que la oficina de planificación lleva a cabo. Para descubrirlas podemos comenzar con otro supuesto falso, que a menudo se expresa en estudios y discusiones sobre "obstáculos a la implementación de la planificación". Esta expresión supone que el plan es un factor independiente y que la gente, por ser como son, constituyen un obstáculo. Otro supuesto falso es que los planificadores distribuyen recursos humanos y materiales hacia metas diferentes a las que exigen las prioridades hechas por los políticos. Las oficinas de planificación no tienen el poder de distribuir recursos.

En la realidad la oficina de planificación funciona dentro del manejo cotidiano del proceso social general, como un activador de proceso a largo plazo. Opera hacia aquellos que tienen el poder político sobre los recursos humanos y materiales y también hacia aquellos que tienen poder en la sociedad global sobre los mismos recursos. De esa forma, tiene sus propias contribuciones que hacer. Esta contribución no se hace en términos de la relación medios-fines, como se expresa a menudo. En el proceso social general todo elemento puede ser un medio para otro elemento y las metas de la sociedad global son tan múltiples que en su realización tienen que hacerse compromisos tanto como optimizarse. La contribución apropiada del planificador es hacia la complementariedad de los múltiples factores tomando en consideración el abarcador diseño contextual. Esto implica que un gran número de tales factores tienen que ser activados para propósitos de la sociedad en general. Algunos de estos factores pueden ser

olvidados fácilmente por los políticos. En la situación normal los planificadores no son apenas un instrumento para los políticos. Ellos están en la obligación, y de hecho alertan, a sus superiores en tres formas: a) mostrándoles los factores complementarios a los que deben prestar atención para ser activados; b) señalando al político los efectos de sus decisiones políticas. (Esto alude al concepto de retroalimentación —“feed-back”—, que sugiere que los políticos son afectados por las consecuencias de sus políticas. En este proceso la oficina de planificación representa una posición de mando); y c) actuando como la memoria del gobierno y de la sociedad para recordar continuamente su abarcador diseño contextual.

No hay razón para limitar la función activante de la oficina de planificación a los que toman decisiones políticas en el gobierno. De hecho, hay muchas posiciones no-gubernamentales que tienen más poder para disponer sobre los recursos humanos y materiales o sobre factores complementarios. Estos no deberían verse como obstáculos potenciales sino más bien como recursos principales, que deben ser también activados para el diseño contextual. La primera tarea es, por lo tanto, lograr consenso sobre este diseño; la segunda, obtener información sobre la mejor manera de operar para éste; y, en tercer lugar, la distribución de recursos para estimular sus actividades (para obtener sus contribuciones, como decían los planificadores).

De este análisis de su función se puede derivar una conclusión práctica sobre la oficina de planificación: que sus informes no permanezcan restringidos a funcionarios del gobierno sino que se hagan públicos. Solo así podrá la oficina operar para ambos, los que disponen tanto privada como públicamente de los recursos naturales y humanos, desempeñando así su función intermedia.

6) Mencionemos finalmente otra característica de todas las oficinas de planificación. Su metodología enfatiza el análisis cuantitativo con un extenso uso de las matemáticas. Esta fuerte tradición debe tener una base sólida. Como la oficina de planificación es una institución de la sociedad para política normativa macroscópica, no trata con casos individuales sino con grandes números. Cuando se enfrenta al futuro próximo, brega con probabilidades, que pueden operacionalizarse sólo mediante el uso de estadísticas. Si las oficinas de planificación están dirigidas principalmente por economistas como técnicos y por abogados para cuestiones de política, y si a menudo no hay sociólogos es porque éstos generalmente carecen de capacidad estadística.

El efecto negativo de todo lo anterior es que a menudo las categorías estadísticas de los indicadores de los procesos sociales no coinciden frecuentemente con las estructuras reales de los propios procesos de la so-

ciudad en general. Esto impide en gran medida la validez de las conclusiones, especialmente respecto a la eficiencia en bregar con los que distribuyen sobre recursos humanos y naturales. Los planificadores sociales deben estar más entrenados no sólo en estadísticas, sino también en traducir los verdaderos procesos de la sociedad en general a categorías estadísticas.

### III. Las funciones de la planificación en el futuro próximo

He aquí algunas conclusiones que se derivan del análisis sobre las funciones de las oficinas de planificación:

1) La oficina de planificación se está convirtiendo en una especie de cuadro de distribución de comunicación ("switchboard") en todo el proceso de la sociedad en general, vinculando especialmente a los que toman decisiones (en todos los niveles) y a las fuerzas de la sociedad global, para así activar ambas series de factores. La oficina necesita suficiente autonomía para analizar los procesos de la sociedad en general así como los procesos normativos de políticas.

2) La función activadora se lleva a cabo principalmente mediante la comunicación entre aquellos que disponen factores complementarios. Sin embargo, en esta comunicación los mensajes que recibe la oficina de planificación tienen que traducirse al lenguaje del otro disponedor de recursos, especialmente traducir la realidad de la sociedad global al lenguaje normativo y el lenguaje normativo al de la realidad de la sociedad en general.

3) El propósito de esta comunicación dirigida es activar a todos los que disponen sobre factores para las contribuciones macro-sociales al diseño contextual del futuro próximo. Esto implica que tiene que confrontar a todas las instituciones, con la innovación continua de las demandas de otros sistemas e instituciones para así activarlos a todos para servir las metas de la sociedad en general, para hacerlas macroscópicas.

4) La oficina tiene que tomar iniciativas para promover el consenso sobre tal diseño contextual. No se puede decir que la oficina de planificación sea un cuerpo no-político. Su función especial es la función normativa. Sin embargo, no puede cumplir su función de hacer complementarias todas las fuerzas sociales para el diseño contextual, si ella está tan atada a la política partidista que no tenga la confianza de todas las fuerzas operantes socialmente importantes para hacerlas comunicar.

5) Por su misma composición, la oficina de planificación debe disponer de suficiente conocimiento de las potencialidades de todos los sistemas de la



sociedad global y de la propia sociedad en general para señalar nuevas posibilidades para la colaboración existente. Para citar un ejemplo, Hans Singer, quien ha asesorado a numerosos países para mejorar sus oficinas de planificación, encontró que el departamento de recursos naturales es el más débil en asuntos de planificación en la mayoría de los países. Yo añadiría otro recurso que no está representado en la comunicación: la juventud.

Yo combinaría eventualmente esos elementos indicados en **planificación para la innovación continua**. La filosofía que la orienta es que el cambio social hoy día no se debe ya más a cambios demográficos, a la industrialización o la urbanización como factores cuasi-mecánicos o impulsores primarios, pero sí a la naturaleza cambiante del hombre. El hombre, que está superando su sujeción a las necesidades de la vida ya que las mismas están concedidas por la organización social, está explorando ahora nuevas posibilidades de vida —física, psicológicas y aun metafísica— y esto en sí requiere una nueva organización de la sociedad en la cual la creatividad, la innovación y el libre movimiento sean en sí valores, que la planificación se espera ayude a realizar.

Para eso se requiere otra perspectiva en la planificación. Su metodología básica sigue siendo el análisis del insumo-producto para mostrar cuáles son los requisitos que los diferentes sistemas económicos y sociales exigen entre sí para beneficio de un crecimiento balanceado. Sólo los más grandes planificadores pueden obviar ese enfoque incremental al formular una nueva imagen contextual para la sociedad, principalmente a través de un cambio en la distribución del producto (los ingresos de las familias).

El supuesto básico del análisis del insumo-producto es que el sistema integral de sistemas socio-económicos debería producir el máximo de instrumentos de bienestar para la población. Drewnowski hizo esto explícito sustituyendo el indicador para el crecimiento balanceado, en vez de ingreso per cápita utilizando indicadores de niveles de bienestar.

Si se pone atención a lo que está ocurriendo en los nuevos movimientos sociales, por ejemplo, en las universidades y entre la población estudiantil, entre la juventud en general, en las Iglesias (que han manifestado un renacimiento increíble), así como en las definiciones de desarrollo que se hacen en muchos de los países en desarrollo, encontramos que la preocupación no es sólo por los instrumentos del bienestar sino por la concepción misma del bienestar, los componentes del bienestar. La autenticidad, el amor y la paz reclaman considerablemente más atención y peso que los medios materiales.

La planificación no tiene necesariamente que sobrevivir en esta nueva situación. Puede quedarse como un mero instrumento técnico para producir los medios materiales necesarios para la sociedad. Pero si va a sobre-

vivir como una institución para moldear a la sociedad promoviendo una sociedad activa y creadora, los planificadores deberían aprender a actuar en un cuadro central de comunicación de la sociedad, y ser ellos creadores al vincular las diferentes agencias de la sociedad, tanto las políticas como las no-políticas, y finalmente deben verter en sus comunicaciones una imagen contextual de bienestar.

Respecto a las técnicas de planificación, esto implica que tenemos que desarrollar no sólo un método de análisis cuantitativo del insumo-producto para los sistemas sociales, sino que igualmente un análisis del producto en términos de instrumentos directos de bienestar para cada sistema, así como también la contribución de esos instrumentos a los varios componentes de bienestar (como han sido aceptados en la sociedad para la cual trabaja la oficina de planificación). Aún falta desarrollar mucho del conocimiento necesario para una buena y eficiente planificación.