

## Revalorización de la planificación del desarrollo

Luis Lira

En Serie Gestión Pública n.º 59. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Ilpes, Cepal, 2006, 73 pp.

En este texto, el autor propone de manera general visualizar y profundizar los debates actuales sobre la planificación para comprender las implicaciones éticas y políticas de su ejercicio que, sin ser imparcial ni espontáneo, debe ser releído a la luz del contexto político-social-económico en el cual se desarrolla y sobre el cual produce efectos.

En el documento, Luis Lira profundiza en el debate sobre la crisis de la planeación del desarrollo. En lugar de darlo por concluido, parte de afirmar que la crisis en este sentido existe y ha existido desde hace varias décadas, pero la última palabra al respecto aún no se dice. Manifiesta que la discusión sobre tal crisis abre otros horizontes de controversia que guían el contenido del texto. Así nos remonta, entre otros, a los orígenes mismos de la planificación, su puesta en marcha en el contexto latinoamericano y las diferentes escuelas que nutren los marcos conceptuales y metodológicos de esta acción humana. Entonces argumenta que asistimos en la actualidad a una revalorización de la planificación del desarrollo.

En el primer apartado, el autor nos lleva por los “orígenes de la planificación”. Aunque para algunos autores hablar de planificación significa verla como la principal herramienta del discurso desarrollista, y por tanto ubicar sus orígenes en la segunda mitad del siglo xx, para otros, más osados, localizar sus orígenes en los albores de la humanidad, argumentando que esta herramienta es necesaria en casi todas las actividades humanas no espontáneas y cotidianas, como la caza, que requiere un mínimo de planificación por parte de quienes la ejecutan. Lira sitúa los orígenes de la planificación, en términos de la conducción de una sociedad, no en el seno del desarrollismo occidental ni en las sociedades tribales, sino en la Rusia bolchevique, en donde la planificación se asumió como “[...] un método de intervención para producir un cambio en el curso tendencial de los eventos”, y se empleó para conseguir el cambio social. Precisamente en este contexto ruso fue en el que también se gestó uno de los principales

debates técnicos que posteriormente se heredó y replicó en Occidente: el cambio social (objeto de la planificación) debía ser limitado y determinado por el mercado o, por el contrario, dirigido por los expertos (planificadores).

En el caso latinoamericano, la planificación cobró fuerza como el principal instrumento del desarrollo formalizándose con la Carta de Punta del Este y la Alianza para el Progreso. Entonces, en la segunda mitad del siglo xx, surgieron ministerios, oficinas y consejos de planeación en la región para alcanzar los tan anhelados desarrollo y crecimiento. Así la planificación no solo se articuló al desarrollo, sino también a una lógica de intervencionismo económico que habría de conducir a la región por el camino del crecimiento.

Las siguientes décadas fueron testigos de un enfoque de planificación que se agotó, tanto en la práctica como en el discurso. Hasta entonces la planificación había estado orientada por algunos aspectos que marcaron su derrotero, tales como: la autonomía del planificador o voluntarismo utópico, basada en la incuestionable vocación de transformación del “experto”, desconociendo la ideología propia de todo ejercicio de planificación y siendo este actor mismo vehículo de las ideologías dominantes; el reduccionismo economicista de la planificación, que subordina las variables políticas y sociales a las variables económicas; y finalmente, el formalismo, que hace de la planificación un ejercicio a desarrollar por etapas definidas y aisladas, de carácter universal: igual para todo contexto y separado de otras instancias diferentes a las de la planificación misma.

Cuando Lira aborda el tema de la crisis de la planificación plantea que si bien no se puede negar que esta fue un hecho real e indelible tanto para Latinoamérica como para las economías centralmente planificadas de Europa oriental, estas no tienen punto de comparación y “[...] no es menos cierto que su abolición y reemplazo total por el mercado es una decisión errónea”. Las reiteradas críticas a la planificación: excesiva centralización, buro-

cratización, carácter elitista y no participativo, responden según el autor a las condiciones latinoamericanas de las décadas de los cincuenta y sesenta, en las que el sector público se encontró inmerso en un proceso de construcción nacional a través de la modernización, que no podía lograrse para ese entonces por la vía del mercado o la participación de la sociedad civil.

Emerge entonces, ante estas críticas y el panorama general de crisis de la planificación, el cuestionamiento sobre cuál es el modo más democrático de hacer planificación. Para responder, el autor propone los elementos aportados por Gabriel Metcalf sobre el proceso decisorio público. En este proceso se combina la participación de tres elementos o actores: mercado, expertos y política. Ante el mercado que se reconoce como eficiente en la asignación de recursos destinados a metas individuales se cuenta como principal limitación con la reproducción de la inequidad. Frente a los expertos que son tradicionalmente reconocidos como aquellos que toman decisiones salvaguardando el interés público, se pone en evidencia el paternalismo tecnocrático que oculta, tras su trabajo aparentemente técnico, juicios de valor que tornan su gestión defectuosa. Así que, dadas estas limitaciones, se propone tramitar el proceso decisorio público de forma democrática, es decir, por la vía política, que en últimas deviene a través de la democracia representativa, participativa o directa. Asimismo se explicitan las debilidades y fortalezas que tienen todos estos procesos decisorios democráticos y se plantea la importancia de esclarecer la pertinencia de cada uno según tres elementos: el tema objeto de la decisión, el contexto político, económico y social, y la escala territorial afectada por el proceso decisorio.

En el segundo apartado, Lira nos presenta las escuelas de planificación que nutren la nueva concepción ecléctica producto de la revalorización de la planificación. Para introducir define la planificación como “[...] el conocimiento técnico que precede y preside las acciones en los contextos democráticos”, reconociendo que es diversa y amplia como fenómeno, actividad económica, territorio, grupo social, ámbito de acción, desarrollo, y como cuerpo asociado de conocimientos al que se aplica. De acuerdo con esto, en torno al cuerpo teórico de la planificación el autor hace la distinción entre las teorías substantivas de las procedimentales explicando que las primeras se refieren al fenómeno al que se aplica la planificación y las

últimas a los procesos, métodos y etapas utilizadas independientemente del fenómeno que se planifica.

Ubica en las teorías procedimentales cuatro enfoques o escuelas de planificación: en primer lugar la *planificación tradicional o normativa* que regida por el método científico positivista hace una distinción entre el sujeto y el objeto de la planificación, y además está constituida por dos etapas fundamentales: la formulación y la ejecución, que parte de un diagnóstico de la situación actual y de la construcción de una imagen-objetivo reflejando únicamente la ideología de los grupos involucrados en los acuerdos sociales mínimos, cuyo principal resultado es el plan. En segundo lugar, la *planeación situacional* propone en oposición al método positivista el reconocimiento de la subjetividad del conocimiento, la abolición de la escisión sujeto-objeto de la planeación, denominada así porque plantea en oposición al diagnóstico, una explicación situacional que implica el reconocimiento del entorno y las condiciones sociales como cambiantes y en esta medida la incertidumbre como un elemento central del proceso de planeación. En tercer lugar, la *planificación estratégica* que recibe este nombre debido a su propuesta de establecer estrategias únicas, maduras, explícitas y simples para afrontar el futuro. Este enfoque impone nuevamente la figura del experto sobre el cual descansa el conocimiento, el control y el proceso decisorio. Se reconocen como debilidades su excesiva formalidad, la complejidad de su ciclo y la tajante separación por etapas. En cuarto lugar, la *planificación prospectiva* propone como tesis central que el único espacio sobre el que se tiene impacto es el futuro, razón por la cual se revaloriza y privilegia en este enfoque una mirada de largo plazo, rompiendo además con la visión positivista de linealidad del tiempo. Desde esta escuela se reconoce la existencia de varios futuros, entendiendo por futuro aquello que se encuentra limitado por lo probable y lo deseable. En esta medida se plantea la planeación como una herramienta para construir lo deseable, y no solo anticipar el futuro.

Finalmente, en el tercer apartado el autor nos presenta una descripción de los planteamientos del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social —ILPES— sobre la planeación y el proceso decisorio. Los primeros desarrollos en la materia se presentan en la década de los setenta con el advenimiento del modelo neoliberal que considera al mercado como eficiente

agente de asignación de recursos. Ante este panorama, el Ilpes postula que la planeación es una actividad técnico-política que interviene en el proceso de cambio social para acelerarlo, controlarlo y orientarlo acompañado del diálogo y entendimiento social, producto de la búsqueda de mecanismos de concertación de intereses contrapuestos. En la década de los ochenta, el Ilpes presenta un nuevo documento en el que plantea la importancia de reconocer que en todas las sociedades, según su historia y condiciones, existe un proyecto político explícito o implícito con valores e ideologías propias que inciden la planificación y conducción de la sociedad misma. Ante los cuestionamientos que configuran el estilo de la planificación, ¿para qué se planifica?, ¿quién planifica?, y ¿cómo se planifica?, en el mismo texto plantea que se planifica para materializar el proyecto político explícito o implícito de aquella sociedad, en determinado momento de la historia; en el proceso participa el Estado que detenta el poder coercitivo y legítimo, junto a la sociedad que es a su vez sujeto y objeto de la planificación, y, por último, frente al cómo se planifica allí se da cuenta de las múltiples modalidades que esta toma dependiendo de los objetivos, estrategias y métodos que le imprimen por su parte el proyecto político, el Estado y la sociedad.

Podemos afirmar que Luis Lira nos presenta un balance de los antecedentes y transformaciones de la planificación, reconociendo los debates ético-políticos que son transversales y actuales en el escenario latinoamericano. Asimismo, el documento permite visualizar de manera general los aportes y disertaciones que al respecto se han desarrollado en el Ilpes y que mantienen vigentes los de-

bates sobre la revalorización del desarrollo. Sin embargo, la lectura de este nos lleva a identificar varias ideas claras de Lira. Entre ellas encontramos que el autor visualiza la crisis de la planificación, no en su totalidad ni en todas sus expresiones, sino ligada a una corriente normativa o tradicional de la planificación; dando cabida a otras formas de planificación, en las cuales se reconoce un lugar relevante a los sujetos y se adoptan nuevas posturas frente al conocimiento, el Estado, el futuro, o futuros, etc. Del mismo modo, enfatiza en la complementariedad entre dos de los ámbitos conceptuales de la planificación, los conocimientos sustantivos y los procedimentales; invitando a verlos, no como verdades absolutas e incuestionables, sino como elementos producidos de manera histórica en contextos específicos y con sustentos ideológicos, explícitos o no, que hacen necesario indagar por los lineamientos que soportan la planificación, tanto en lo conceptual como en lo metodológico.

Considero, sin embargo, que es necesario pensar la planificación más allá del simple ejercicio técnico e imbricarla en procesos decisorios, principalmente en el ámbito nacional, procurando que sea simultánea a procesos democráticos que involucren a una mayor parte de la ciudadanía, en oposición a modelos tradicionales de planificar desde los cuales se le ha dado mayor protagonismo al Estado y a los planificadores en su calidad de “expertos”.

ÁMBAR ORIANA SERNA LOMBO  
*Estudiante de IX semestre*  
*Carrera de Trabajo Social*  
*Universidad Nacional de Colombia*