

## INVENTANDO Y PROGRAMANDO EL PORVENIR

Palabras del Presidente Betancur en la celebración de los 25 años de la Planeación en Colombia\*.

Es prudente hacer altos en el camino para un examen colectivo de conciencia a fin de saber que nos vincula algo más que un contorno geográfico; y que somos tributarios de instituciones y leyes sin las cuales (como dijera Antonio de Ulloa), la convivencia social sucumbiría al capricho de la voluntariedad unívoca de los individuos.

En épocas de cambio suele desdeñarse la tradición, la cual es sabio reconocer, como que ella se burla de quienes la esquivan y reaparece soslayada en mil formas. Sabios eran nuestros abuelos al centrar la tradición de la patria nacida con la independencia, el lugar donde aún vivían los muertos, único modo de participar en la eternidad sin romper las reglas del tiempo.

En naciones nuevas como Colombia en las que historia y memoria son exiguas pero ancho y abierto el futuro, es forzoso exaltar aquellos rasgos de identidad. Por eso la celebración de los 25 años del Departamento Nacional de Planeación repara un olvido y recuerda que fue erigida según las líneas maestras de Lauchlin Currie.

### 1. Desarrollo y crecimiento

En los últimos 2.500 años, una de las preocupaciones centrales de los hombres de pensamiento ha sido el determinar si existe o no una tendencia hacia el progreso de la especie humana; si hay ciclos de decadencia y prosperidad; si las edades oscuras son siempre seguidas por edades de oro; si existe relación entre progreso material, técnico y moral, o si las sociedades ricas forzosamente ven aflojados sus resortes éticos.

No pretendo responder tales preguntas de la filosofía de la historia, sino advertir la relación entre progreso y planeación: el progreso, vinculado a la creencia de que el avance científico y tecnológico otorga al hombre control sobre sus problemas y le permite "mejorar" su naturaleza intrínseca; la planeación alude a la orientación de las fuerzas de la historia hacia determinados objetivos, mediante el uso de técnicas y conocimientos derivados del avance de las artes y las ciencias.

\* Bogotá, D. E., enero 31 de 1984.

Como concepto, **progreso** es más antiguo que **planeación**, porque antes de la revolución industrial no se creía posible programar el aumento de la riqueza de las naciones. Hasta hace poco se dogmatizaba sobre los beneficios del avance de ciencia y tecnología; ahora, cuando un millón de científicos trabajan para producir armas y cuando el hombre destruye la naturaleza, aquella relación entre avance científico y avance de la especie no es tan clara. Y, al contrario, pensadores como Toynbee identifican desarrollo tecnológico y decadencia moral, y agregan que aunque quizá ello no sea siempre válido, ya es claro que desarrollo sin destrucción no es un proceso automático; que el progreso científico no garantiza una sociedad más libre, justa y tranquila; que el holocausto y las dos grandes guerras europeas confirman esta apreciación; y que, en consecuencia, debemos aceptar los límites de la razón humana y tener la humildad de rectificar y de corregir el rumbo.

### 2. El regreso al Ayatollah

El crecimiento es indicio y condición del desarrollo, pero ni le es equivalente ni lo expresa a plenitud. Con razón Currie sugiere definir desarrollo como **el dominio que una nación posea sobre su medio ambiente**, es decir, sobre su territorio, población, economía, instituciones políticas y cultura; dominio que es, en suma, un modo de resolver problemas y conflictos, en el cual confluye la tradición como experiencia de aciertos y de errores.

La verdad es que el crecimiento sólo produce más crecimiento en condiciones específicas, que en los países subdesarrollados son tantas y tan entrelazadas, que cualquier ruptura del eslabón detiene el proceso entero, para llegar al desaliento de no saber por dónde comenzar cuando todo es urgente.

La historia es maestra en ejemplos de crecimientos que sólo producen ilusión de desarrollo: "Time" califica como el más asombroso fracaso de la inteligencia contemporánea, el no haber previsto que bajo la apariencia de índices extraordinarios, el Irán del Sha gestaba un salto insólitamente atípico.

Sin ir lejos, en América Latina y en nuestro propio país se han dado casos de bonanzas seguidas de contracciones, quizá por ausencia de estructuras institucionales para el uso pleno de los recursos domésticos.

### 3. El concepto de incertidumbre

¿En qué consiste la planeación? Esta no es pregunta estrictamente académica; tiene significado práctico, sobre todo después de experiencias en países tan disímiles como la India y Gran Bretaña, que abandonaron sus planes tras encontrar enormes dificultades en su aplicación. El Plan decenal de Alessandri en Chile fue olvidado a poco de publicado; en los países centralmente planificados se han registrado insatisfacciones con planes rígidos, y algunos como Hungría y Yugoslavia, han decidido moverse hacia esquemas más flexibles.

La experiencia indica que la planeación es arte complejo y difícil, en el cual enfoques excesivamente abstractos han producido fantasías irrealizables.

Aquí surge una pregunta obvia: ¿cuáles son los requisitos de un buen plan de desarrollo? Plantearé algunas hipótesis:

Un buen plan debe incorporar siempre la participación comunitaria y manejar adecuadamente el concepto de la incertidumbre, porque hay variables que escapan a la predicción: ahora se habla del efecto sobre los precios del petróleo, del reciente golpe militar en Nigeria. Como estos hechos no son predecibles por métodos racionales, los planes deben ser actualizados en forma constante, para ajustar las grandes políticas a las nuevas circunstancias y a las informaciones nuevas.

Por último, un plan debe resultar de un esfuerzo concertado en el cual la comunidad exprese sus preferencias y ayude a formular las grandes estrategias; y debe existir un proceso en el cual políticos, empresarios, sindicatos y planificadores coincidan en las grandes líneas de las soluciones.

Con estas aclaraciones, permitanme algunas reflexiones sobre la historia de nuestra planeación.

### 4. El Plan Nariño de Administración

Hace 190 años el Precursor Nariño se tomó la libertad de publicar "Los Derechos del Hombre y del Ciudadano", documento que jugó un gran papel en nuestra independencia.

Es menos conocido que en 1797, Nariño dirigió al monarca español un ensayo en que diagnosticó la mala situación económica de las colonias: consideraba que el aparato burocrático entrababa el desarrollo de agricultura, industria y comercio, y que las cargas fiscales impedían la movilización de los recursos productivos. Y agregaba recomendaciones sobre política monetaria, fiscal y de comercio exterior.

No es mi intención profundizar en la historia de la planeación y de la macroeconomía en nuestro país, pero debemos reconocer que pensadores del siglo pasado introdujeron y difundieron conceptos económicos básicos; el Libertador Bolívar, el ministro Castillo y Rada, don Florentino González; Salvador Camacho Roldán, Murillo Toro, Núñez y Caro. Y que en el siglo XX tenemos pensadores que han contribuido al avance en nuestros procesos de planeación (entre ellos Esteban Jaramillo y en épocas recientes al profesor Currie y al doctor Carlos Lleras Restrepo), todos los cuales han creído necesario controlar y manejar las fuerzas económicas y sociales y encauzarlas hacia metas de bienestar.

### 5. Los años cincuenta

Para apreciarlo mejor, recordemos que en los últimos 40 años el país pasó de eminentemente agrícola y rural a semiindustrializado y urbano, desde luego con costos de adaptación.

Por una década desde 1947 gozamos de precios ascendentes del café, cuando representaba el 80% de nuestras exportaciones, condiciones bajo las cuales se quebraría nuestra pobreza secular: nuevas fábricas se instalaron, salieron a flote empresas estatales como Paz de Río, vías y energía se multiplicaron, apareció la agricultura comercial y la banca avanzó hacia el crédito de fomento. Así y todo, cuando se fueron a pique los precios del café, la ilusión se deshizo y quedó la sensación de que no se había sacado ventaja al crecimiento y no habíamos previsto las vacas flacas: estábamos más lejos aún del desarrollo.

¿Era una crisis del crecimiento? ¿Incapacidad ancestral de manejar la riqueza habiendo sido siempre pobres? Lo cierto es que hacia 1957 el panorama era desolador: las reservas agotadas en importaciones indiscriminadas; se iniciaba una inestabilidad cambiaria; los precios se enloquecían y las arcas públicas escaseaban a tiempo que crecían las demandas sociales.

¿Qué había fallado? ¿Qué atentaba contra el desarrollo?

### 6. Inconfesables pecados solitarios

Entre nosotros no conspiraba una iglesia militante opuesta al progreso, pues desde el sabio Mutis nuestro catolicismo concilió servicio a Dios con dedicación al mejoramiento del mundo. Tampoco existía riesgo de crisis por una opuesta interpretación sobre el papel del Estado y de la empresa privada en el desarrollo: este conflicto se había zanjado cuando liberales, conservadores y socialistas aceptaron la intervención del gobierno en la economía.

Descontado el deterioro de los términos de intercambio, si cada avance parcial se contrarrestaba con pérdida del conjunto, la causa de nuestros males residiría en la carencia de instrumentos de control sobre nuestro destino.

Cierto que desde 1951, como secuela de la Misión del Banco Mundial, Currie en ella, se establecieron acuciosos consejos de planeación que ordenaban aquí y allá materiales para un manejo mejor de nuestros recursos y posibilidades. Con diferentes enfoques, las misiones del Banco Mundial, Economía y Humanismo y CEPAL, despertaron interés por los estudios económicos y sociales y disciplinaron nuestra pasión retórica. Pero la planeación no era propósito nacional, ni expresaba voluntad política: los consejos figuraban casi como inconfesables pecados solitarios del ejecutivo, sin raíces orgánicas en el Estado ni audiencia en la sociedad.

Súmese a esta situación el desequilibrio social: el crecimiento de la población salido de su cauce centenario; las aldeas dejaban de ser aquellas adormecidas comunidades del pasado; la violencia enseñoreada en los campos, mientras las ciudades acumulaban migrantes con airados reclamos de salud, educación, techo y empleo.

Como hace un siglo, ahora en los cincuentas el país estaba ante el mismo dilema de **regeneración** o **catástrofe**.

### 7. La nostalgia de una patria errante

Las crisis prueban la reserva moral de los pueblos. Como a la vuelta del siglo, a finales de los cincuentas el país extrajo de un colapso colectivo la lección de sabiduría que hemos denominado **desarrollo**.

Fue entonces cuando en tierras lejanas y ajenas dos estadistas bajo la misma nostalgia de una patria errante, con el apoyo coral de su pueblo esperanzado interpretaron el sentimiento colectivo.

Como ha ocurrido en la historia de las naciones enfrentadas a conflictos que alteran su itinerario, la clave suele ser política; en nuestro caso, restaurando la Constitución.

Si la planeación es un modo de ordenar racionalmente el futuro, entre nosotros se instituyó entonces primero como concepto político que como estrategia económica, al amparo de un gran acuerdo nacional. Haciendo el balance, nunca se había seguido una ruta con tal certeza, a pesar de las tensiones, suspicacias y crisis temporales tan fáciles de prever como difíciles de conjurar si no existe tolerancia.

### 8. El camino de la planeación

Fijado el rumbo político, la nación precisaba de instrumentos. Tal fue el sentido de la Ley 11 de

1958, pieza maestra expedida tras nueve años de ausencias: instituyó el Departamento Nacional de Planeación como organismo de consulta permanente; propuso las bases de la carrera administrativa, de la descentralización de servicios públicos y de la participación comunitaria, que son desde entonces norte de la orientación del Estado; y garantizó la continuidad necesaria para reducir el margen de incertidumbre y de capricho notorios en la administración pública.

Como en la política, en Planeación se advierte un desarrollo gradual y acumulativo: la planeación se extendió a dimensiones sectoriales y regionales y ha avanzado en introducir inéditas formas de concertación. Es este un activo que ha permitido mejorar los diagnósticos y acrecentar la información: activo que debe ser mejorado y mantenido, por ejemplo con el censo de población que estamos preparando.

### 9. Contra arrogancia, Libertad

Como terapéutica al recelo entre técnicos y políticos, se han tendido puentes para mantener una influencia recíproca sin confundir esferas: un mayor avance se lograría, de cumplirse la participación de las cámaras en la discusión y adopción del plan.

La verdad, cada vez es más imprescindible distinguir entre la bondad de la técnica y de la tecnocracia. La segunda es poder sobre los ciudadanos surgido de la arrogancia intelectual y amparado por autoritarismos. Nada más contrario al saber que un poder absoluto: en buena filosofía, el saber que poseemos siempre es provisional y relativo porque puede ser refutado. De ahí la importancia de preservar las libertades públicas, salvaguardia contra la peligrosa simbiosis de arrogancia intelectual y arrogancia política.

Gracias a que en veinticinco años las hemos preservado y acrecentado, ha sido posible renovar los planes sobre la base de la crítica política y de la crítica intelectual: la crítica política castiga en las urnas una ejecutoria o refrenda un proyecto de cambio.

### 10. Sobre los hombros de un gigante

A menudo nos preguntamos qué distingue a nuestra nación en un concierto latinoamericano de economías en crisis luego de rendimientos espectaculares: la nuestra ha sido una economía característica de un país de grado intermedio de desarrollo, en 25 años ajena a oscilaciones bruscas y que en el momento de una recesión internacional muestra crecimientos positivos y capacidad de ajuste, y de renovación sin traumatismos excesivos.

La respuesta no la da solamente la planeación, pues todos los países disponen de instituciones simi-

lares; la da la manera como ella ha jugado en el contexto de un estado con instituciones democráticas y equilibrio de poderes: tal el legado del acto de concordia de hace un cuarto de siglo, que evocamos con gratitud.

Decía Kepler de Galileo que si había visto más lejos, era por apoyarse sobre los hombros de un gigante. La nación colombiana prosigue las tareas aplazadas del pasado y salva los restos del presente, gracias a la educación política del Frente Nacional. Su legado son controles e instituciones que afianzan nuestra soberanía, consolidan la paz, fortalecen la democracia y la libertad, distribuyen más equitativamente entre los ciudadanos y las regiones los beneficios del desarrollo y afianzan nuestra identidad cultural.

### 11. Mirando al año dos mil

Señores expresidentes, señores ministros y exministros, señores exjefes de Planeación Nacional, señores funcionarios, señoras y señores invitados:

Con frecuencia se sostiene que cambio tecnológico, energía y productividad, son ingredientes esenciales de un desarrollo económico acelerado. Tales son los factores cruciales, pero si no están acompañados de instituciones serias y dinámicas como nuestra Planeación, el desarrollo puede frustrarse por falta de anticipación, programación y coordinación.

Pues bien, en los próximos 20 años Colombia tendrá que modernizar sus sectores productivos y aumentar la generación de empleo, sin olvidar que el

descenso en la tasa de crecimiento de la población no se ha reflejado aún en el mercado del trabajo, es decir que la fuerza laboral sigue creciendo a un ritmo acelerado, nuestro gran reto en este final de siglo.

Los problemas son complejos pero tengo confianza en la capacidad del pueblo colombiano. El profesor Currie, quien también la tiene porque nos ha mirado desde 1949, señala en un libro reciente que podríamos tener en el año 2.000 una economía similar a la de Gran Bretaña en la década de los sesentas, en términos de vivienda adecuada, salud, educación, oportunidades de empleo y oportunidades de diversión.

Para alcanzar esta meta ambiciosa pero realista, no hay limitaciones de recursos físicos: el principal escollo podría ser institucional en la medida en que la planeación no sea la esperada. Desde Marx se dice que la historia es más cierre que apertura, o sea que no hay ni política ni político que sea capaz de dar marcha atrás.

Marcha siempre adelante ha sido nuestra Planeación, ahora respetable y respetada, por el rigor que los ilustres gobernantes y los directores que la crearon, impulsaron y dirigieron, le dejaron como impronta.

Por eso invito al país, a sus dirigentes, a los colombianos todos, para que sigamos fortaleciendo nuestros sistemas de planeación porque ellos ayudan a encontrarnos con nuestra identidad cultural. Es decir, a instalarnos con más permanencia en nuestra propia alma y encontrar con más justicia nuestro propio destino.