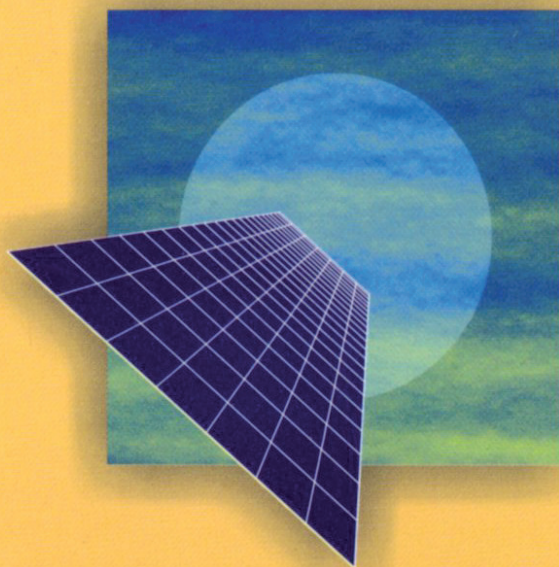


RUTH SAAVEDRA GUZMÁN
LUIS EDUARDO CASTRO ZEA
OLGA RESTREPO QUINTERO
ALBERTO ROJAS ROJAS

Planificación del Desarrollo



Colección
ESTUDIOS DE ECONOMÍA



Universidad de Bogotá
JORGE TADEO LOZANO

*Planificación
del
Desarrollo*

RUTH SAAVEDRA GUZMÁN
LUIS EDUARDO CASTRO ZEA
OLGA RESTREPO QUINTERO
ALBERTO ROJAS

Planificación del Desarrollo



Universidad de Bogotá
JORGE TADEO LOZANO

Saavedra Guzmán, Ruth *et al.*

Planificación del desarrollo – Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2001.

312 p.; 24 cm.

ISBN: 958-9029-34-5

1. Economía política. 2. Colombia - Política económica, 1966-1999. I t. II Ser.

CDD-338.9'm389e

**FUNDACIÓN UNIVERSIDAD DE BOGOTÁ
JORGE TADEO LOZANO**

PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO

UNIVERSIDAD DE BOGOTÁ JORGE TADEO LOZANO
CARRERA 4 No. 22-61 – PBX: 2427030 – www.utadeo.edu.co

RECTOR: Jaime Pinzón López

DIRECTOR EDITORIAL: Alfonso Velasco Rojas

COORDINADOR DE PUBLICACIONES: Felipe Duque Rueda

Las opiniones expresadas en los diferentes textos son responsabilidad exclusiva de sus autores.

PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO

ISBN: 958-9029-34-5

PRIMERA EDICIÓN: Bogotá, 1999

SEGUNDA EDICIÓN, CORREGIDA Y AUMENTADA: Bogotá, julio de 2001

© **RUTH SAAVEDRA GUZMÁN**
LUIS EDUARDO CASTRO ZEA
OLGA RESTREPO QUINTERO
ALBERTO ROJAS ROJAS

© **FUNDACIÓN UNIVERSIDAD DE BOGOTÁ JORGE TADEO LOZANO**

COORDINACIÓN EDITORIAL: ANDRÉS LONDOÑO LONDOÑO

TIPOGRAFÍA, EDICIÓN Y DIAGRAMACIÓN: LUIS ROCCA & ASOCIADOS E.U.
JUAN PABLO ROCCA BARRENECHEA

DISEÑO DE CUBIERTA: MIGUEL ANGEL MOLINA MANCIPE

FOTOMECÁNICA DIGITAL: SISTEMAS HOLOGRAMA

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	13
---------------------	----

PRÓLOGO	19
----------------	----

CAPÍTULO I FUNDAMENTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS DE LA PLANIFICACIÓN

EL CONCEPTO DE PLANIFICACIÓN	27
¿CÓMO CONCEBIR ENTONCES LA PLANIFICACIÓN?	31
PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO	36
SURGIMIENTO Y DESARROLLO HISTÓRICO	36
CONCEPCIÓN	45
ENFOQUES O CORRIENTES DE PENSAMIENTO EN PLANIFICACIÓN	49
¿POR QUÉ PLANIFICAR?	51
TIPOS DE PLANIFICACIÓN	55
<i>Planificación indicativa</i>	56
<i>Planificación imperativa</i>	56
LIMITACIONES	56
CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN	57
PRINCIPIOS DE LA PLANIFICACIÓN	58
EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN	59
<i>Marco normativo y cognoscitivo</i>	59
Primera fase: investigación y diagnóstico –análisis del ser–	61
<i>Primer momento: percepción de la realidad sujeto de cambio</i>	61
<i>Segundo momento: conocimiento de la cultura, la estructura de poder, los problemas, necesidades y redes de conflictos, alianzas y acuerdos</i>	62
<i>Tercer momento: determinación de objetivos</i>	63

<i>Cuarto momento: elaboración de un sistema de variables e indicadores. Recolección de la información</i>	63
<i>Quinto momento: análisis de la situación - Modelo del sistema y su relación con el entorno</i>	64
<i>Sexto momento: exploración de escenarios alternativos. Anticipación de acciones. Análisis de los efectos o resultados</i>	64
Segunda fase: estratégica: formulación.	
Paso del ser al deber ser y a la situación futura deseada y posible	65
<i>Séptimo momento: formulación o elaboración del plan, programa y/o proyecto</i>	65
<i>Octavo momento: evaluación para la ejecución</i>	65
Tercera fase: táctica - operacional: ejecución y gestión	66
<i>Noveno momento: ejecución y gestión</i>	66
Cuarta fase: evaluación - seguimiento y control	67
<i>Décimo momento: nuevos problemas, seguimiento, control y evaluación</i>	67
NIVELES OPERATIVOS DE LA PLANIFICACIÓN	68
EL TIEMPO EN LA PLANIFICACIÓN	71
CLASES DE PLANIFICACIÓN	71
<i>Planificación espacial</i>	72
ENFOQUES METODOLÓGICOS, PARADIGMAS DE LA PLANIFICACIÓN	75
<i>Planificación integral del desarrollo</i>	76
<i>Planificación participativa</i>	76
<i>Planificación estratégica</i>	77
<i>Planificación estratégica situacional</i>	77
<i>Prospectiva</i>	78
INSTRUMENTOS DE LA PLANIFICACIÓN	79
<i>Metodologías y técnicas de investigación social participativa</i>	80
INVESTIGACIÓN-ACCIÓN	80
INVESTIGACIÓN EXPLICATIVA	82
TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN PARTICIPATIVA	83
<i>Visualización compartida y cartografía social</i>	83
<i>Árbol de problemas</i>	84
<i>Árbol de objetivos</i>	87
<i>Árbol social</i>	88
<i>Matrices</i>	88
<i>Árbol de competencias</i>	101
PREGUNTAS	105

TEMAS DE ANÁLISIS	106
BIBLIOGRAFÍA	107

CAPÍTULO II LA CULTURA DE LA PLANIFICACIÓN

PLANTEAMIENTOS	113
SIGNIFICADO HISTÓRICO-SOCIAL DE LA PLANIFICACIÓN	115
UTOPIÁS E IDEOLOGÍAS EN LA PLANIFICACIÓN	118
LA PLANIFICACIÓN BUROCRÁTICA	120
LA PLANIFICACIÓN TECNOCRÁTICA	123
LA PLANIFICACIÓN DEMOCRÁTICA	129
PLANIFICACIÓN Y VALORES SOCIALES	137
PREGUNTAS Y TEMAS DE ANÁLISIS	142
BIBLIOGRAFÍA	143

CAPÍTULO III LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN EN COLOMBIA

DESARROLLO HISTÓRICO	147
ANTECEDENTES	147
PLANIFICACIÓN EN LA LEY	152
PERÍODO 1936-68	152
LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1968 Y EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN	158
UNA NUEVA DIMENSIÓN DE LA PLANIFICACIÓN.	
LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO	161
LAS CUATRO ESTRATEGIAS. 1971-74	161
PARA CERRAR LA BRECHA. 1975-78	163
PLAN DE INTEGRACIÓN NACIONAL, PIN. 1979-82	164
DESARROLLO CON EQUIDAD. 1983-86	165
PLAN DE ECONOMÍA SOCIAL, PES. 1987-90	170
LA REVOLUCIÓN PACÍFICA. 1990-94	174
EL SALTO SOCIAL. 1994-98	175
<i>Resultados del plan</i>	176
CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ. 1998-2002	182
<i>Objetivos del plan</i>	182

<i>Inconsistencias del plan</i>	184
<i>Balance parcial del plan</i>	185
SITUACIÓN ACTUAL DE LA PLANIFICACIÓN EN COLOMBIA.	
REGLAMENTACIÓN Y DESARROLLOS CONSTITUCIONALES	189
LA LEY ORGÁNICA DEL PLAN DE DESARROLLO	189
PRINCIPIOS GENERALES	189
CONFORMACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	193
AUTORIDADES E INSTANCIAS NACIONALES DE PLANIFICACIÓN	194
PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	198
EL BANCO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN, BPIN	199
ACTIVIDADES DE FINANCIACIÓN O PREINVERSIÓN EN EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN	199
EVALUACIÓN DEL PLAN	200
LOS PLANES DE DESARROLLO EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES	202
AUTORIDADES E INSTANCIAS TERRITORIALES DE PLANIFICACIÓN	203
PLANIFICACIÓN REGIONAL	204
DISPOSICIONES GENERALES	205
ANEXO 1	
CONSEJOS REGIONALES DE PLANIFICACIÓN, CORPES	208
FUNCIONES DE LOS CORPES	208
<i>Región de la Costa Atlántica</i>	210
<i>Región de la Amazonía</i>	210
<i>Región de planificación de la Orinoquía</i>	210
<i>Región del Occidente</i>	210
<i>Región del Centro-Oriente</i>	210
ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA	210
<i>Consejo Regional de Planificación, CORPES</i>	211
<i>Comité Técnico Regional de Planificación</i>	211
<i>Director regional</i>	211
<i>Unidad Técnica</i>	212
ANEXO 2	
INSCRIPCIÓN DE PROYECTOS EN EL BPIN	215
ANEXO 3	
DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES RELATIVAS	
A LA PLANEACIÓN NACIONAL	219
<i>Planeación y hacienda pública</i>	219
<i>Desarrollo territorial</i>	219

<i>Planeación y espacio público</i>	220
<i>Desarrollo social</i>	220
<i>Servicios públicos</i>	220
<i>Régimen de tarifas</i>	220
<i>Corporaciones regionales</i>	221
<i>Infraestructura</i>	221
<i>Desarrollo agrario</i>	221
<i>Desarrollo industrial</i>	221
<i>Normas transitorias</i>	221
PREGUNTAS	222
TEMAS DE ANÁLISIS	224
BIBLIOGRAFÍA	225

CAPÍTULO IV EN BUSCA DE UN NUEVO SISTEMA DE PLANIFICACIÓN EN COLOMBIA

A MODO DE INTRODUCCIÓN	233
PLANIFICAR EL DESARROLLO	238
LA SITUACIÓN ACTUAL Y UNA PROPUESTA	238
“EL SALTO SOCIAL” DEL PRESIDENTE SAMPER	241
LO SOCIAL	244
<i>Empleo, salud y seguridad social</i>	244
<i>Lo social en el agro</i>	248
<i>La ecología</i>	250
<i>De lo urbano y lo rural</i>	252
<i>La educación</i>	254
LA INFRAESTRUCTURA	256
<i>La electricidad</i>	256
<i>Las comunicaciones</i>	258
<i>El agua potable y el desagüe</i>	259
<i>La infraestructura del transporte</i>	261
<i>El modo carretero</i>	262
<i>El modo ferroviario</i>	264
<i>Los puertos marítimos</i>	268
<i>Otros modos de transporte</i>	270
<i>Propuesta: un plan vial multimodal internacional</i>	272

HACIA UNA NUEVA PLANIFICACIÓN	274
EL LARGO PLAZO	275
PARTICIPACIÓN Y CONCERTACIÓN	276
<i>La participación privada del sector privado y la comunidad</i>	278
<i>Participación de los niveles de gobierno</i>	282
<i>El nivel nacional</i>	284
<i>Los niveles regional y municipal</i>	286
<i>Conclusiones</i>	292
<i>El nuevo sistema de planificación</i>	296
PREGUNTAS Y TEMAS DE ANÁLISIS	302
BIBLIOGRAFÍA	303
EPÍLOGO	307

PRESENTACIÓN

ES DIFÍCIL LOGRAR LA SEGUNDA EDICIÓN DE UNA OBRA EN LA ACTUAL CIRCUNSTANCIA histórica, caracterizada por una globalización galopante que empieza a ser discutida, y cuando se comienza a hablar de saturación de información con cifras tan impresionantes como las que arrojan estudios de universidades de primer nivel en EE.UU., en donde se afirma que se están publicando cerca de cuatro mil libros diarios en el mundo.

Pero este libro con características de *reading*, sí que la merece ampliamente, pues además de tratar desde diversos enfoques el tema de la planificación y su institucionalización en Colombia, tiene los componentes básicos para convertirse en punto de referencia ineludible en el tratamiento, con buen nivel de abstracción, de un tema central de la última mitad del siglo XX e inicios del XXI, en el manejo de lo público en Colombia, lo cual probablemente volverá a cobrar gran fuerza cuando —ojalá pronto— se empiece a tratar con responsabilidad todo lo relativo a la urgente reconstrucción nacional.

Es bueno recordar que desde el origen de un pensamiento coherente todo parte de la búsqueda de un acertado diagnóstico, al que le sigue la selección de la terapéutica y naturalmente su aplicación. En ese orden de ideas, la planificación en su acepción más simple y universal es una terapia que se sintetiza en la “coordinación entre la visión, los objetivos, las metas y los medios”.

Vista así, a nivel gubernamental no es aplicada; sin embargo, la Constitución de 1991 la consagra y prácticamente todas las compañías transnacionales la utilizan en una u otra versión, sobre todo en lo relativo a innovación, inversiones a largo plazo, al uso de los *corporate assets*, y en la penetración global de los negocios. Por lo tanto el tema en un buen nivel de abstracción no está archivado, y muy seguramente continuará siendo muy influido por todo lo relativo a la “visión de futuro”.

En el primer capítulo de la obra se presentan los diferentes marcos conceptuales y metodológicos de la planificación; en esta segunda

edición se desarrolla la metodología para la elaboración de los planes de desarrollo en forma participativa, por ser esta la propuesta metodológica requerida para la elaboración dichos planes, incluyendo los de ordenamiento territorial.

En el segundo capítulo se hace un análisis de la cultura de la planificación; desarrolla el significado histórico-social de la planificación, demostrando que no existen hechos aislados, sino imbricados, de adentro hacia fuera, de arriba hacia abajo y viceversa.

En la tercera parte se presenta el proceso de la institucionalización de la planificación en Colombia, se actualizan sus normas y sus avances, tanto en los ámbitos nacional como territorial.

En la última parte se actualizan las cifras y se presenta la prospectiva de la planificación en Colombia, señalando posibles alternativas del modelo requerido para su caso específico.

Por todo lo anterior es necesario felicitar a los autores Ruth Saavedra Guzmán, Luis Eduardo Castro Zea, Olga Restrepo Quintero y Alberto Rojas Rojas; y a la misma Universidad Jorge Tadeo Lozano, por apoyar procesos de investigación consistentes, que aportan a lo histórico, y a la prospectiva, en esta dolorosa pero también promisoría coyuntura de la vida colombiana.

A modo de conclusión anticipada, es necesario consignar que en el último medio siglo en Colombia sólo ha habido tres modelos de desarrollo, que se concretaron en tres respectivos planes de desarrollo:

- El de Carlos Lleras Restrepo, que buscaba *el desarrollo hacia adentro*, fortaleciendo la industria y la agricultura. La primera crecería como consecuencia de impulsar su demanda a través del fortalecimiento y reforma del agro creando empleos. Para ello era fundamental la estabilidad cambiaria mediante la instauración de la “devaluación gota a gota”, lo cual se logró con su decreto 444. Lo anterior, complementado con la puesta en marcha del Pacto Andino, que en su momento significó una audaz visión futurista.
- *Las Cuatro Estrategias* del gobierno de Misael Pastrana Borrero, que significó la adopción de las tesis del economista colombo-estadounidense Lauchlin Currie. Partiendo de que la migración rural-urbana es un hecho irreversible, se estimuló ese fenómeno creando empleos mediante la construcción masiva, para lo cual se

canalizaban los recursos del ahorro nacional mediante la aplicación con consecuencia inflacionaria de la tesis de los intereses positivos a través de las UPAC, al mismo tiempo que se empezaron a impulsar las exportaciones no tradicionales.

- La *apertura* esbozada en el gobierno Barco e implantada en el gobierno de Gaviria. En ese contexto se aplicó la tesis, con gran vigencia aún en el momento de la segunda edición de este libro, de la reducción drástica de los aranceles, del adelgazamiento del Estado y de la privatización desregularizada de la actividad económica. Todo lo cual se sintetiza en la búsqueda a cualquier costo de la estabilidad macroeconómica mediante el control de políticas claves: monetaria, fiscal, tributaria y crediticia, bajo el supuesto ampliamente aceptado que esa estabilidad favorece la inversión y en consecuencia el crecimiento, es decir, que opera favorablemente la “mano invisible” de Adam Smith.

En esa secuencia histórica surgen los interrogantes de la profunda crisis de 1999 en Colombia y las posibilidades –ojalá equivocadas– de una recesión internacional, todo ello acompañado de fenómenos de alta concertación con consecuencias de innegable deterioro social.

De allí surge el interrogante de cómo actualizar el instrumental que hoy gira alrededor de todo lo relativo a una necesaria visión de futuro para Colombia, indispensable para prospectar, proyectar, concretar y poner en marcha la reconstrucción y reedificación racionales, siendo urgente establecer unas prioridades, que además de lo social –empleo, educación y salud–, deben partir de la identificación clara y estimulante de las ventajas competitivas y/o comparativas de Colombia, que deberían volverse propósitos nacionales. Como punto de partida se enuncian algunas:

- 1^a. Posición geoeconómica privilegiada.
- 2^a. Alta biodiversidad, variedad de pisos térmicos y culturas.
- 3^a. Orientación cultural a la creatividad.
- 4^a. Masa crítica en número de habitantes, clases medias profesionales y un mínimo de capacidad de consumo.
- 5^a. Experiencia empresarial y de supervivencia, individual y familiar, en un país de ciudades.

De allí que se deban apoyar y estimular como políticas de Estado –más que de gobierno– diversas de esas metas alternativas, correlacionando las respectivas metas y medios.

Santiago Araoz-Fraser

Decano

Facultad de Economía

Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano

PRÓLOGO

AGRADEZCO LA DEFERENCIA QUE HAN TENIDO CONMIGO LOS AUTORES, Ruth Saavedra Guzmán, Luis Eduardo Castro Zea, Olga Restrepo Quintero y Alberto Rojas Rojas para realizar este apretado prefacio a su libro *Planificación del desarrollo*, en su segunda edición.

El libro sintetiza en el capítulo primero los fundamentos conceptuales y metodológicos de la planificación; llama la atención el profundo análisis bibliográfico para presentar el estado del arte en la materia. Éste se complementó con la incorporación de metodologías y técnicas de investigación y planificación participativas, entre las cuales se resaltan las matrices que articulan componentes y factores del *desarrollo* con el *plan*.

El capítulo segundo esboza la cultura de la planificación, se clarificaron los conceptos de planificación burocrática, planificación tecnocrática y planificación democrática a la luz de las fallas protuberantes del modelo neoliberal en la década de los noventa.

El capítulo tercero se adentra en la institucionalización del proceso de planificación en Colombia y su desarrollo histórico. La nueva edición incorpora un somero análisis del plan *Cambio para Construir la Paz* del presidente Andrés Pastrana Arango, cuyo principal problema fue la articulación con el proceso de paz que no se ha podido consolidar.

El capítulo cuarto esboza interesantes sugerencias acerca de la búsqueda sin cuartel de un nuevo sistema de planificación para Colombia, cuando la corriente neoliberal y la institución del mercado, por el colapso del sistema socialista en la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y en la Europa Oriental, se tomaron la sociedad global, valorizando la aplicación de la planificación y la concertación, *de abajo hacia arriba*. Se complemento esta edición con una discusión sobre la necesidad de revivir los procesos de regionalización que fueron estudiados en 1966, para ser compatibles entre otros hechos o fenómenos con una nueva concepción pluricultural del país que se insinuó en la Constitución Política de 1991.

El libro es un importante esfuerzo académico de síntesis, cuando en Colombia el objetivo de *mantener el agregado* y la unidad nacional pasó para muchos a un segundo plano. Los autores hicieron un epílogo en el cual sintetizan las grandes *rupturas* que se produjeron a comienzos de la década de los noventa y que están incidiendo en la teoría y la práctica de la planificación.

Quiero, desde mi perspectiva, esbozar estas grandes rupturas y la agenda que está por construirse en materia de planificación al inicio del siglo XXI:

1. ¿En qué forma debe reacomodarse la planificación nacional en un mundo globalizado cuando los Estados nacionales ceden sus espacios a la planificación de los grandes conglomerados y *holdings* internacionales, en lo cual lo financiero y los medios de comunicación juegan el papel dominante?
2. ¿Cómo evolucionarán *regímenes duales* como el de la República Popular China, en donde coexisten estructuras socialistas con instituciones de mercado? ¿Podrá Cuba evolucionar hacia una sociedad de mercado, conservando su acervo social en el ámbito de la educación, la salud, la justicia y el *empoderamiento*?
3. ¿Cuál será el *tamaño óptimo* de los Estados nacionales y de los entes territoriales para mejorar el bienestar social y el manejo eficiente de los recursos, recursos que se manejarán cada vez más mediante *sistemas nacionales*? En Colombia existen más de quince (Planeación, Ambiente, Ciencia y Tecnología...) ¿Cuál es la forma óptima de articulación de las fuerzas políticas, económicas y sociales con dichos sistemas?
4. ¿De qué manera los procesos de privatización y de democratización de la economía podrán hacerse compatibles sin la intervención de la planificación?
5. El mercado, como lo señala Kolowski –y como lo señalé en *Democratizar para sobrevivir* y en *El Estado como mercado*–, no aparece de un momento a otro. Se construye. Por ello, los países del Este y de América Latina no han podido consolidar economías de mercado. Estas sociedades todavía tratan de definir la conducta ética y las normas morales compatibles con los procesos privados de contratación. De allí, el apoyo mutuo necesario entre mercado y planificación.

6. Aunque la planificación pueda retroceder estratégicamente en el orden nacional, se fortalecerá en el orden local y ambiental. En efecto, el desarrollo de las ciudades no puede ser el resultado exclusivo del mercado y de las políticas sectoriales completamente desarticuladas. Un reto fundamental es potenciar e instrumentar una cultura de lo urbano y de lo local, primero, potenciando la cultura económica y financiera de lo territorial; segundo, fortaleciendo la cultura tecnológica de lo territorial; y tercero, difundiendo la cultura organizacional en los entes territoriales.

7. El *empoderamiento* de las comunidades será cada vez más un objetivo de la planificación, tanto en el orden nacional como en el local. Los acuerdos urbanos y regionales –tanto para sociedades en conflicto como para sociedades estables–, los macroproyectos urbanos y regionales y los microproyectos urbanos y regionales habrán de combinar tres factores claves: empoderamiento, tecnología y educación. La producción de servicios de lo urbano se hará como bien-sistema. Los bienes-sistema resultan de la combinación de muchos bienes o servicios. El teléfono, las redes informáticas o el sistema Internet tienen tres propiedades: presencia de *externalidades de demanda*, *externalidades de oferta* y *características de bien-sistema*. Nueva forma de articulación de los oferentes públicos y privados urbanos con los usuarios y ciudadanos.

He, aquí, algunos retos de la planificación.

ÉDGAR REVÉIZ

CAPÍTULO I

FUNDAMENTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS DE LA PLANIFICACIÓN

RUTH SAAVEDRA GUZMÁN
Economista – Planificadora

*“Donde no hay visión
la Nación perecerá”.*
PROVERBIOS, 29: 18*

*“No hay viento favorable
para quien no sabe
para dónde va”.*
SÉNECA

EL CONCEPTO DE PLANIFICACIÓN

El ser humano siempre busca escrutar el porvenir y se empeña en clarificar estos horizontes estableciendo directrices para conducirse, por ejemplo: el (la) profesor (a) diseña el programa de la cátedra que va a dictar; el (la) estudiante lleva a cabo su plan de estudios y termina su carrera; la madre y el padre de familia, entendida ésta como célula básica de la sociedad, establecen mentalmente su plan de acuerdo con su visión, sus objetivos y metas; el militar define su plan de ataque y su estrategia antes del combate.

Aunque en todo tiempo las personas y las sociedades hayan organizado su vida y su funcionamiento según un plan determinado, la *planificación* no revestía el carácter científico que adquirió en el siglo xx. La *planificación* está indisolublemente ligada al conocimiento científico. La idea de planificar la sociedad surge con enorme fuerza y poder de convicción en la segunda mitad del siglo xviii, época de la Revolución Francesa y de los reformadores sociales,¹ constituyéndose en una intervención deliberada basada en el conocimiento racional del proceso socioeconómico y de sus leyes.

* Tomado del *Antiguo Testamento Interlineal Hebreo-Español*, tomo III, Libros históricos II y Libros poéticos, Editorial Clie, 1997.

¹ Francisco SABATINI, “Relación entre la investigación científica y la planificación”, en *Revista Interamericana de Planificación*, Sociedad Interamericana de Planificación, vol. XXIII, núms. 91 y 92, julio-diciembre de 1990.

Frederick W. Taylor y Henry Fayol,² clásicos de la dirección moderna, quisieron sustituir el empirismo en las empresas por un método científico en el que la *planificación* interviniera como función e instrumento de la dirección. Los primeros esfuerzos de planificación en las empresas datan de finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, con los trabajos de estos dos precursores.

El desarrollo de la organización racional de la producción, la división del trabajo y la previsión de Taylor anteceden a los elementos de *planificación* que se encuentran en la literatura contemporánea. Su objetivo fundamental era “llegar a altos salarios con un costo reducido de la mano de obra”; para alcanzar este fin él consideraba necesario establecer un estudio preciso de los tiempos, siendo éste sólo un instrumento más, entre muchos otros, de la dirección científica que él defendía desde 1912 y que debía generar la revolución mental en la empresa.

Henry Fayol investigó la eficacia y la productividad industrial y conceptuó: “administrar es prever, organizar, ordenar, coordinar y controlar”. Propuso una lista de catorce principios generales de administración, considerando que el concepto de principio excluye toda idea de rigidez. Estos catorce principios son los siguientes: división del trabajo, autoridad, disciplina, unidad de mando, unidad de dirección, subordinación de los intereses particulares al interés general, remuneración, centralización, jerarquía, orden, equidad, estabilidad del personal, iniciativa y unión del personal. Abordó también elementos relacionados con la centralización-descentralización. Estos conceptos y elementos se aplicaron más tarde a la administración pública.³

El proceso administrativo de Taylor y Fayol fue retomado por numerosos autores y estudiosos de la teoría de la administración, definiendo las funciones básicas de las instituciones así: planificar, organizar, dirigir, coordinar y evaluar.

²TAYLOR W., Frederick. *Dirección científica de la empresa*. 1899. Puede afirmarse que el taylorismo refleja bastante mal el pensamiento de Taylor. Él expresa en su obra que la dirección científica implica una revolución mental completa por parte de los obreros y de la propia dirección.

FAYOL, Henry. *Administración industrial y general*, obra publicada por primera vez en Francia en 1916. Fayol hizo toda su carrera en una empresa industrial y minera francesa y cuando se retiró ocupaba el cargo de director general, después de haber obtenido éxitos notables en la reorganización y expansión de los negocios.

³ En Colombia estos elementos comienzan a aplicarse en la administración pública a partir de la década del sesenta.

Para el ser humano se vuelve natural, por tanto, prospectar⁴ y planificar sus propias finalidades y escoger los medios para alcanzarlas. En una organización, ya sea pública o privada, el conjunto de personas que la conforman busca alcanzar la misma visión, objetivos y metas institucionales a través de los medios apropiados. Así se trate de una organización educativa, financiera, familiar, militar u otra, ella agrupa miembros que comparten la misma *visión*, los mismos *objetivos*, e intentan alcanzar los *finés* de la *institución* sirviéndose de medios aptos para la consecución de los *objetivos y metas previstas*.

Sin embargo, sólo a principios del siglo XX se menciona de manera expresa el término “*planificación*” en la literatura científica, cuando los clásicos Taylor y Fayol estudian el fenómeno de la organización. La Revolución Científica y Tecnológica dio vida al estudio sistemático del trabajo y a los principios de la organización y de la planificación.

Por lo tanto *planificar* se convierte para la empresa, institución u organización social, en un proceso en el cual:

- Se identifican espacios para la acción y se facilita a su líder (gerencia) determinar el rumbo dentro de esos espacios.
- Se busca, se identifica y se mantiene la unidad de propósito institucional, procurando que éste sea compartido por todos los miembros de la organización.
- “Se prepara a todos los niveles organizacionales para anticipar el cambio y aprovechar constructivamente las experiencias vividas y las nuevas oportunidades”.⁵

De acuerdo con lo anterior, *el proceso de planificación* permite *establecer un sentido de dirección, de rumbo y un ambiente propicio para una gestión empresarial, institucional o social, informada e innovadora*,⁶ dentro de un espacio delimitado por las características institucionales o grupales y la dinámica del entorno.

⁴ ‘Prospectar’ deriva del latín *prospectus*. El verbo *prospicere* significa mirar hacia adelante, mirar a lo lejos o desde lejos, discernir algo delante de uno. ‘Prospectiva’ se empleaba como sustantivo en el siglo XVI; fue utilizada por Paul Valéry y relanzada por Gaston Berger en 1957, en un artículo de la *Revista de los Dos Mundos* para designar la posibilidad de gestar futuros alternativos que ayuden en la toma de decisiones y en la planificación. El concepto se tratará en páginas posteriores.

⁵ Eduardo ALDANA, “En La búsqueda permanente del rumbo”, Bogotá, 1992.

La *planificación* se convierte, para cada persona, en un proceso que hace parte de su vida cotidiana, por cuanto determina aquello que va a realizar durante el día, durante el año o a lo largo de su vida.

El comportamiento observado en las personas y en los grupos permite afirmar que en el ser humano siempre está latente el deseo de fijarse un rumbo, de establecer un sentido de dirección; de influir en los hechos en vez de ser influido por los mismos; el impulso de modificar el presente, de actuar en él a partir de una visión de futuro; de identificar espacios para la acción, de orientar cambios, de alcanzar objetivos y metas en un tiempo determinado; de utilizar bajo diferentes alternativas con *eficacia* y *eficiencia* los recursos escasos frente a las necesidades crecientes. En este contexto surge para las personas y los grupos la necesidad de planificar.⁷

La *planificación*, observada como una forma de actuar congénita al ser humano, continuará constituyendo un proceso imprescindible para racionalizar las decisiones y las acciones.⁸

En este, caso se entiende por *eficacia*⁹ lograr y medir el impacto esperado de los objetivos y metas, por consiguiente, el beneficio real para personas, grupos, instituciones y comunidades. Igualmente es “la capacidad para reconocer e interpretar las condiciones dentro de las cuales opera una organización y establecer lo que es correcto hacer con miras a adecuar su actuación a las condiciones del entorno. En un sentido restringido, es la aptitud que tiene la organización para identificar correctamente las necesidades y expectativas de la población”.

Así mismo se concibe la *eficiencia*¹⁰ como la capacidad para utilizar de la mejor forma los recursos. Se relaciona con tres hechos: la adquisi-

⁶ “Innovar” se concibe como: generar cambios, nuevos procesos, productos, comportamientos, valores y normas que deben ser socializados e internalizados.

⁷ Ruth SAAVEDRA GUZMÁN, “Planificación participativa: ¿un desafío?” En Sociedad Interamericana de Planificación, *Revista Interamericana de Planificación*, volumen xxvi, núm. 104, octubre-diciembre de 1993, San Antonio (Texas).

⁸ Carlos DE MATTOS, *Desarrollos recientes sobre el concepto y la práctica de la planificación en América Latina*. Memoria del XVI Congreso Interamericano de Planificación “Políticas y estrategias de planificación ante los nuevos desafíos del subdesarrollo”. Sociedad Interamericana de Planificación, Sociedad Puertorriqueña de Planificación, Escuela Graduada de Planificación, Universidad de Puerto Rico, San Juan, 1988.

⁹ Ricardo GARCÍA MADARRIAGA Y Melva FLORES, *Control de gestión. Conceptos Básicos*, Bogotá, ICBF, 1997.

ción de los recursos, su utilización y la racionalidad de los procedimientos administrativos. Los recursos deben adquirirse en términos de economía, es decir, buscando la mejor relación entre calidad y cantidad, precio y oportunidad. La utilización de los recursos debe satisfacer las necesidades de mayor interés para la población, con el mejor beneficio; por lo tanto, debe responder a las prioridades y al rendimiento del recurso. Finalmente, la racionalidad de los procedimientos administrativos debe translucirse en la maximización de los resultados mediante la transparencia en la adquisición, asignación y manejo de los recursos. Eficiencia también se refiere a la relación entre la cantidad y calidad del producto y los recursos utilizados.

¿CÓMO CONCEBIR ENTONCES LA PLANIFICACIÓN?

Son numerosas las definiciones que se tienen del concepto de planificación. He aquí algunas de ellas:

“Actuar en el presente con una visión de futuro, buscando los medios para lograr los cambios deseados y posibles”.

RUTH SAAVEDRA GUZMÁN¹¹

“La planificación consiste en concebir un futuro deseado, así como los medios reales para llegar a él”.

RUSELL ACKOFF¹²

“Es la aplicación del conocimiento científico y técnico a la acción en la esfera de los asuntos públicos”.

JOHN FRIEDMANN¹³

¹⁰ Rosalía SIERRA BASTIDAS Y Ruth SAAVEDRA GUZMÁN. “Diseño e implementación de un sistema de información y control de gestión fiscal-financiera. Municipio de Lérida (Colombia)”. Ecología y Planificación, Ecolplan Ltda., septiembre, 1995.

¹¹ Ruth SAAVEDRA GUZMÁN, “Planificación participativa: ¿un desafío?” En Sociedad Interamericana de Planificación, *Revista Interamericana de Planificación*, volumen xxvi, núm. 104, octubre-diciembre de 1993, San Antonio (Texas).

¹² Citado en Michel Godet, *Prospective et planification strategique*, París, Economica, 1985.

¹³ John FRIEDMANN, 1987.

“La planificación es el proceso de preparación de un conjunto de decisiones respecto de la actividad en el futuro, basándose en investigación, reflexión y pensamiento sistemáticos”.

DROR YEHEZKEL¹⁴

“La planificación es un proceso dirigido a orientar el cambio social y a generar una secuencia de eventos futuros socialmente deseables al tomar acciones en el presente”.

FRANCISCO SAGASTI¹⁵

“La planificación puede ser concebida como una modalidad de orden superior de la acción racional respecto a fines: tiende a la instauración, mejoría o ampliación de los sistemas de acción racional mismos”.

JÜRGEN HABERMAS¹⁶

“La planificación es la aplicación racional del conocimiento al proceso de adoptar decisiones que sirvan de base a la acción humana”.

ZBIGNIEW KOZIKOWSKI¹⁷

“Entendamos cabalmente a los procesos de planificación como procesos políticos que intentan asignar coherencia, racionalidad y conducción a la gestión gubernamental que corresponda. En este sentido, planificar y gobernar deben entenderse como tareas simultáneas, armónicas y donde una depende mucho de la otra. Podríamos afirmar que planificar es gobernar”.

SERGIO GALILEA O.¹⁸

“Es un conjunto de actos que configuran un proceso singular dentro de otro proceso más general, el de las decisiones del poder político. La actividad

¹⁴ Dror YEHEZKEL, *Enfrentando el futuro*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.

¹⁵ Citado por Maritza Izaguirre Porras en *Elementos para la reflexión sobre las tendencias recientes de la planificación en América Latina*. Memorias del XVI Congreso Interamericano de Planificación “Políticas y estrategias de planificación ante los nuevos desafíos del subdesarrollo”. Sociedad Interamericana de Planificación, Sociedad Puertorriqueña de Planificación y Escuela Graduada de Planificación, Universidad de Puerto Rico, San Juan, 1988.

¹⁶ Jürgen HABERMAS, *Ciencia y técnica como ideología*. Madrid, Editorial Tecnos, 1968.

¹⁷ Zbigniew KOZIKOWSKI, *Técnicas de planificación macroeconómica*, México, Editorial Trillas, 1988.

¹⁸ Sergio GALILEA O., *Los desafíos metodológicos en la planificación latinoamericana: algunas cuestiones básicas*. Memorias XVI del Congreso Interamericano de Planificación “Políticas y

planificadora del Estado, su formulación y ejecución, suponen y exigen una decisión política permanente”.

MARCOS KAPLAN¹⁹

Las definiciones anteriores constan de elementos comunes:

- La planificación no es solamente una disciplina, también es un proceso²⁰ que se realiza individual, grupal, empresarial e institucionalmente, durante un tiempo denominado *horizonte de planificación* y en un espacio, con unos métodos, instrumentos y recursos determinados.
- Planificar implica tener *visión*, entendida ésta como la *representación mental* o *imagen-objetivo* del futuro deseable y posible. La visión articula la percepción de un futuro realista, creíble y atractivo –para un individuo, un grupo, una organización, una región, un país– con lo que ahora existe. Ella debe expresar las aspiraciones fundamentales de los diferentes actores. La visión debe ser alcanzable y debe definir la dirección del proceso de cambio.

Es importante destacar que la *visión* enmarca la *situación-objetivo* concebida como la comprensión totalizante de una realidad o de un proceso social que formula un actor o grupo de actores con la posibilidad de intervenir en ella y transformarla con base en una propuesta, una hipótesis, o unos escenarios que considera deseables y posibles, en un período determinado. Su relación se expresa en la siguiente figura:

La situación deseada corresponde a todo lo que se puede *aspirar o anhelar*, pero que no es necesariamente realizable. *La situación posible* se refiere a aquello *que está dentro de lo deseado, pero que a su vez es realizable*, es decir, que puede ser o que puede hacerse.

estrategias de planificación ante los nuevos desafíos del subdesarrollo”. Sociedad Interamericana de Planificación, Sociedad Puertorriqueña de Planificación y Escuela Graduada de Planificación, Universidad de Puerto Rico, San Juan, 1988.

¹⁹ Marcos KAPLAN, *Sociedad, política y planificación en América Latina*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1989.

²⁰ Proceso entendido como una sucesión de fases y momentos interrelacionados, no lineales, que deben generar un mejoramiento. Sin embargo, cabe aclarar que no siempre todo proceso lo obtiene.

Fundamentos conceptuales y metodológicos de la planificación, La cultura de la planificación, La institucionalización del proceso de planificación en Colombia y En busca de un nuevo sistema de planificación en Colombia son los cuatro grandes capítulos que desarrollan los autores de este libro; ellos, como especialistas en el tema, aportan sus puntos de vista en forma atractiva, clara y rigurosa.

El libro constituye un importante esfuerzo académico de síntesis, cuando en Colombia el objetivo de mantener el agregado y la unidad nacional ha sido relegado para muchos a un segundo plano. Junto a este gran vacío nacional surgen preguntas pertinentes en el siglo XXI: ¿en qué forma debe reacomodarse la planificación nacional en un mundo globalizado? ¿Cuál será el tamaño óptimo de los Estados nacionales y de los entes territoriales para mejorar el bienestar social y el manejo eficiente de los recursos? Édgar Revéiz, autor del prólogo de esta publicación, concluye:

“El empoderamiento de las comunidades será cada vez más un objetivo de la planificación, tanto en el orden nacional como en el local”.

