

plo, y a qué clase de servicios pertenece, dentro de los que constituyen la clasificación funcional del Presupuesto.

— I X —

Esta es una de las ventajas manifiestas de la adopción de dicha clasificación múltiple para el Presupuesto.

Con harta razón puede leerse en el "Manual de Preparación del Presupuesto":

"Debe tenerse presente, para evitar confusiones muy frecuentes, que estas distintas clasificaciones no se excluyen entre sí, sino que por el contrario se complementan mutuamente, procurando entregar informaciones que sirven a los diversos propósitos que cumple el Presupuesto. La utilidad de cada tipo de clasificación aparece en el anexo. En un Presupuesto por Programas, las clasificaciones anteriores se complementan recíprocamente, proporcionando informaciones aptas para el análisis global de los programas y de la política gubernativa.

Permiten, además, formar cuadros entrecruzados con informaciones analíticas, como son, entre otras, las siguientes: las de programas y resultados; la Económico-Funcional; la Institucional y por objeto, etc".

"Los diversos sistemas de clasificaciones presupuestarias y las clasificaciones entrecruzadas expuestas, son complementarias entre sí. Cada sistema destaca un aspecto distinto de la gestión presupuestaria y proporciona antecedentes para responder a cuestiones diferentes, pero conexas. Si se desea saber cuánto invertirá el Gobierno, cuánto gastará en sueldos y cuánto dará en subsidios, se recurre a la clasificación económica; para saber si el Gobierno gasta más dinero en fomento económico, o en educación, o en defensa, o en policía y justicia, se recurre a la clasificación Funcional. Para conocer los diversos programas del Gobierno, y el alcance y costos de los mismos, se dispone de la clasificación por programas, que complementada con las clasificaciones por actividad, suministran antecedentes acerca de lo que el Gobierno hace, expresado en productos finales o actividades realizadas; por su parte, la clasificación por objeto del gasto permite conocer, respecto a cada programa, los costos por concepto de servicios personales, materiales, etc.; merced a la clasificación Institucional, se sabe el volumen de gastos asignados a cada una de las Instituciones que forman el aparato estatal".

"Implantar este conjunto de clasificaciones coordinado no implica sino racionalizar un Presupuesto y transformarlo, de una lista de cuentas, en un programa armónico, si se aplican además las técnicas de programación". (18)

(18) — Op. Cit. Págs. 391 y 392.

CONDUCTA JURIDICA Y CONDUCTA ECONOMICA

DERECHO Y ECONOMIA EN EL DESARROLLO

Por: ABEL NARANJO VILLEGAS

LA DISOLUCION IDEOLOGICA

No es extraño que el proceso de cambio pueda ser enfocado desde muy diversas perspectivas. La economía, la jurídica, la ética, la religiosa, y, de todas maneras, la sociológica, por cuanto constituye ese proceso un fenómeno social. La legitimidad científica de cada uno de los planteamientos es incuestionable y, por el contrario, esa misma legitimidad conduce a veces a un caótico cuadro de conceptos incitados por el mismo tema del desarrollo.

Los esquemas ideológicos con que cada una de esas especialidades encaró los problemas resultan ahora insuficientes porque, provisionalmente, todos ellos tenían un punto de partida dogmático, y un método exegético susceptible de constituirse en una petición de principio. Ese caos a que antes aludía significa el desprendimiento necesario del tope dogmático y del método que le era consubstancial, y el caos también aludido quizás sea un residuo necesario para aquello que Federico Nietzsche anunciaba al advertir que donde no hay caos no hay luz.

Por lo pronto conviene recordar que el subdesarrollo nace de la interacción de sociedades situadas a diferentes niveles técnicos (1) y de las cuales una retiene los factores de progreso. La conducción del subdesarrollo al desarrollo pleno no es ocupación solamente de un grupo especializado no obstante que, en un principio creyéremos agotar el problema diciendo que se trata de fijar la órbita de una conducta económica. Quiere decir que en una de las líneas enumeradas arriba sino que los compromete a todos, esa conducta económica tiene supuestos no solamente económicos sino,

(1) M. Cepede, F. Houlart, L. Grand, Nourrir les hommes, Bruselas, 1963, p. 309.

además, unos supuestos éticos, jurídicos y políticos por cuanto todos ellos hay que ponerlos a funcionar dentro de una estructura social de conjunto. El marco institucional económico está subsumido en una superficie mucho más amplia a cuyo vértice concurren las líneas de esa trama espectacular. Hay que prescindir del pudor perogrullesco que asalta al escribir esto porque es el supuesto de un sociólogo de la magnitud de Max Weber (2) cuando apenas los organismos técnicos mundiales hacían el cuadro desolador de los pueblos en subdesarrollo. Si hago ésta reiteración es para lograr algunas precisiones que en nuestro medio todavía separan en compartimientos, estancos, a economistas, juristas, religiosos, políticos y sociólogos. El carácter funcional del problema concita soluciones tan de fondo que prescindir de cualquiera de esas singulares estimaciones es ya demostrar el vacío del planteamiento. El funcionalismo no es aquí una mera palabra técnica sino que alude a la substancia del tema.

CONDUCTA ECONOMICA Y CONDUCTA JURIDICA

La acción económica pura, centrada en el estudio de las instituciones económicas tales como la propiedad, el sistema de ocupaciones, la división del trabajo, el sistema de subordinaciones y coacciones, las formas de coexistencia y de cambio, las tensiones de poder y prestigio, condiciones sociales del mercado, estarán en el aire si no se miran funcionando en el cuadro de unas instituciones políticas para aludir apenas a una de las situaciones vitales en que hay que considerarlas. "No hay un solo concepto ni una sola doctrina en la Economía Política, dice Stamler, que no se hallen lógicamente condicionados por la posibilidad de un orden jurídico". (3)

Esa acción económica pura tiene un dinamismo insobornable pero como es una acción humana su pureza es muy relativa. Por eso la Economía es una ciencia humana y su rigor no puede reducirse, como en la química pura, a sustraerle otros factores que la integran después de aflorar sus raíces desde una hondura psicológica.

Ese dinamismo de la conducta económica es el que suele entrar en conflictos con el estatismo de la conducta jurídica. La razón filosófica suele explicar tal oposición en la circunstancia de que la Ley, como toda institución social, tiene desde luego una función conservadora. Tutela un orden existente y sus representantes lo simbolizan, convocando en su derredor un prestigio en las épocas de esplendor y hasta el desdén en las de decadencia. El hecho de que la Ley tenga que ser obedecida los convierte, es decir a sus representantes y abogados, en algo así como los centinelas de una estructura, social que, precisamente, es la que se aspira a modificar. No es pues, insólito que en los ciclos preevolucionarios aparezca vagamente una utopía de que ni el Derecho ni los abogados serán necesarios. Sin perjuicio, de que al producirse el cambio las gentes más revolucionarias son las primeras que acuden de nuevo a los juristas para que concreten en fórmulas las instituciones aparecidas.

(2) Max Weber: *Economía y Sociedad*, F. de C. Economía, México, D.F., 1944.

(3) Rodolfo Stamler: *Tratado de Filosofía del Derecho*, Edit. Reus, Madrid, 1930, p. 143.

CONFLICTO ENTRE DERECHO Y LEY

Hay un significativo además de los tiempos prerrevolucionarios que llegan hasta el seductor sofisma de la clausura de las Facultades de Derecho. El sofisma denuncia claramente la confusión entre Ley y Derecho, a la cual contribuímos frecuentemente los juristas. La Ley protege ciertamente unas "situaciones" y debe ser, por tanto, segura y permanente, no eterna como ingenuamente lo piensan algunos. Pero esas "situaciones", por su misma naturaleza de ser sociales, son cambiantes y las leyes deben cambiar en consecuencia. El Derecho, por otra parte, es instrumental porque es inspirador y ordenador de unos intereses de la sociedad y no fien en sí mismo. Cuando idealmente lo suponemos como algo basado en principios intangibles de justicia que están más allá de las clases sociales, de los grupos de intereses, de las relaciones necesarias para una coexistencia pacífica, súbitamente nos encontramos con que, por debajo de sus postulaciones, se han modificado esas relaciones y son el resultado de compromisos entre diversos grupos sociales que han cambiado su dinamismo situacional.

El Derecho que el jurista debe mantener es aquel que está apuntando más a la justicia que al orden. Y, frente al experto, para quien lo esencial es el orden, al revés, el jurista se ve forzado a oponerse con la justicia. Otra cosa es que también el orden es un elemento de la justicia incapaz de expresarse en el desorden. De allí que frente a una sociedad que aspira a consolidarse en un orden, con preferencia a la justicia, y a otra que tiende a instaurar más bien una nueva justicia que un orden, corresponda al jurista promover la síntesis en que se integren los dos requerimientos.

LEGITIMIDAD Y EFICACIA

Aquí, en esta zona, es más visible la contraposición de las conductas y la interacción de esas sociedades situadas en diferentes niveles técnicos, no solo en el interior de una misma sociedad sino hacia una sociedad externa. Por eso el subdesarrollo consiste también en la subida de un nivel de aspiraciones que desencadena conflictos psicológicos entre los pueblos desarrollados y los subdesarrollados. Pues bien. Esas sociedades situadas en diferentes niveles técnicos, insatisfechas, bucan un comportamiento económico al que le es indiferente, cuando no pugnaz, el comportamiento jurídico. Desde esas áreas insurge la rebelión contra la conducta jurídica, mucho más obsedida por la legitimidad contra la otra más obsedida por la eficacia. (4)

Estos dos valores, la legitimidad y la eficacia, podrían ser los signos de la estimación en una sociedad y en la otra. El desglose de conducta que se ha operado en las nuestras es patente porque hay una exigencia tácita a comportarse "en términos económicos", más bien que "en términos jurídicos", casi con la misma vehemencia con que en los años de una sociedad

(4) Sobre el conflicto entre legitimidad y eficacia seguramente no hay nada tan penetrante como el análisis de José Medina Echavarría, el justilósofo chileno y uno de los más altos sociólogos americanos, en su estudio "El Desarrollo Económico de América Latina". Edic. mimeografiada de Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1962.

dual y patriarcalista, se exigía comportarse “en religioso” contra la conducta “en profano”. Solo que esa exigencia no coincide con los perfiles que definen sociológicamente una clase de otra. Al contrario, ocurren extrapoblaciones en que aparece precisamente la clase más elevada técnicamente prefiriendo la conducta exclusivamente económica, exigiendo la eficacia, y las de más baja técnica, adherida a la conducta jurídica.

Es muy explicable el fenómeno por la congelación de zonas sociales en el viejo sistema colonial que España y Portugal impusieron a América. La tradición ibérica se mantiene abajo, con la nostalgia de aquel Estado paternalista que, paradójicamente, era mercantilista en su estructura económica, según lo anota sagazmente Teichert. (5) En cambio, la otra clase, técnicamente más elevada de nivel, sigue modelos externos procurando vivir en el interior como viven sus iguales en el exterior. De allí los ingentes caudales que se extraen del ahorro nacional para los bienes de producción y se trasladan a bienes improductivos que decoran nuestros barrios residenciales.

SECTORIZACION DE LO SOCIAL

Tanto el derecho como la economía se producen en una sociedad y resulta obvio hablar de que esa conducta que hemos venido analizando debe ser juzgada a contraluz de ese cosmos social que la matiza en el hontanar de sus motivaciones y en el horizonte de sus fines. Hay, pues, una especie de sectorización de lo social mediante la cual quedan señalados los límites de una y otra esfera de actividad. Pero el problema empieza cuando nos damos cuenta de que esas separaciones son imposibles porque la conducta económica a la intemperie del Estado y, por tanto, del derecho ya no es posible. Aun cuando no incurriéramos en la puerilidad de creer que no hay una conducta económica que pudiéramos llamar natural, en su nivel más primario, satisfacción de necesidades, hablamos hoy de esta temática en el supuesto de una economía que se desarrolla dentro de una evolución social que tiene como supuesto primordial un Estado y, por lo tanto un Derecho.

Resulta de ahí tan anodino decir que la economía se levanta sobre un derecho preestablecido como, al revés, que el edificio jurídico y político se levanta sobre una previa economía. El presupuesto de ambas actividades, la económica y la jurídica, es el de un complejo de relaciones sociales en que ambas se producen y un elemento común a ambas que es la voluntad vinculatoria.

Así en el acto económico como en el acto propiamente jurídico, un contrato, verbigratia, aun cuando ambos son fenómenos que no pueden ser sino sociales, la voluntad vinculatoria es el carácter más visible que sobresale de otras formas sociales de relación.

Solo que hay una distancia estelar entre lo que prescribe el derecho y contiene como obligatorio y coercible, todo ese complejo que se denominan normas y lo que contiene la Economía y que, provisionalmente, puede

(5) Pedro C. M. Teichert: *Revolución Económica e Industrialización en América Latina*, E. F. de C. Económica, México, Bs. Aires, 1961.

mos llamar reglas. Es decir que el Derecho pertenece a aquel mundo que Kant llamó el “deber ser”, mientras la Economía se mueve en el terreno del ser, el mundo de la técnica, un universo integrado por reglas que, de por sí, son opcionales, contra las normas que son obligatorias. La imperatividad del derecho le viene de que la coexistencia que regula no puede ser opcional por cuanto no todo el mundo tiene que ser técnico y, entre tanto, todo el mundo está forzado a coexistir. Es, pues, evidente que el economista visualiza un sector social típico, aquel del aprovechamiento de la naturaleza. Pero complica la situación el que ese sector social típico, manejado por reglas técnicas en una economía racionalizada, no logra evadirse del ámbito de una totalidad social normada por el derecho. (6)

HOMBRE ECONOMICO Y HOMBRE POLITICO

Esa economía “espontánea” en el más obvio y elemental sentido de aprovechamiento de la naturaleza, sin límites para el éxito, es ideal latente en la tipología económica del criterio sprangeriano. Solo que al racionalizarse tiene un supuesto previo que es la existencia del Estado, un Estado capaz de tutelar un derecho y fijarle los límites a esa acción económica. Es en ese sentido como Max Weber antepone al reconocido poder de la economía para evadir hasta la coacción jurídica un proceso educativo. “La educación dice Weber, para este sometimiento de la economía al derecho vigente, ha incrementado en general con resultado de cada vez mejor”. (7)

Como una especie de contraprestación a lo anterior surge del campo económico una exigencia perentoria al poder público, administrador del derecho. El que ese poder público sea capaz de garantizar el despliegue vivificante de la economía. Es decir, que sepa administrarla. Si por causa de una normatividad insuficiente o decididamente malsana, o de unos ejecutores de esas normas, sin capacidad para dotarlas de plenitud vital, la economía fracasa, no se le toman cuentas a los economistas como tales sino a los funcionarios que encarnan su dirección, investidos de potestad jurídica.

LA ACCION JURIDICA Y ECONOMICAMENTE ORIENTADAS

Caemos aquí en uno de los estudios más espectaculares y seductores de la vida contemporánea, aquel en que la acción económica y la política están orientadas hacia unos mismos objetivos. Porque si la acción jurídica que se analizó anteriormente tiene un supuesto tácito que es el de la justicia su plenitud jurídica no se logra sino cuando tiene una validez política, es decir, cuando quiere alcanzar a ser decisoria.

Quiere decir que la conducta económica no se define solo con decir que es una conducta pragmática. El “pragma” puede incluir muchas otras orientaciones no estrictamente económicas, tal como ocurre con aquella conducta ética que Kant supone como dirigida exclusivamente a obtener

(6) Goldschmidt Wenner: *Conducta y Norma*, Lib. Jurídica, Bs. Aires, 1955, p. 88.

(7) Max Weber: *Economía y Sociedad*, Edic. F. de Cult. Económica, México, 1944, Tomo 11, pág. 327.

un bien ultraterreno. Si bien esa actitud constituye un pragmatismo, un utilitarismo de postimería, no puede clasificarse estrictamente como una conducta económica. Su falla esencial es la de que la conducta buena se prefiere, no por amor a lo que es la bondad en sí, sino por el bien futuro que va a deparar. (8) Pero lo que constituye la acción como económicamente orientada, es, en el sentido de Weber (9) quien mejor ha estudiado este aspecto, aquella que implica una orientación subjetiva y primariamente económica. Por eso mismo rechaza Weber el "pragma" de la violencia como esencialmente opuesto al espíritu de la economía. Y al explicarla advierte muy perentoriamente que ella conduce a un ejercicio pacífico de poderes de disposición, "orientada en primer término económicamente y ella será "racional" cuando discurra con arreglo a un fin racional, o sea con arreglo a un plan". (10)

En esta forma también el Estado coordina una acción políticamente orientada, incidiendo sobre una economía, no porque sea su fin primordial sino porque sirve de medio de su fin que es la dominación. Los fines de la economía particular de las asociaciones y personas son para el Estado, medio, entre muchos otros, que confieren autoridad para hablar de la política agrícola, educacional, religiosa, social, económica, etc. que un Estado tiene. El ámbito de su dominación cada día absorve más competencias pero esto no quiere decir que pueda restringir su finalidad a una especie sola de tales sectores de la social. De ahí que, cuando uno de esos sectores de la conducta social, tiende a abatir a los demás, por encima del Estado, este acude a buscar un equilibrio de fuerzas que se produce aun en aquellos Estados excesivamente centralistas, allí donde tiene él toda la iniciativa económica. La normatividad que el Estado tutela es, en cierta forma, un equilibrio en los poderes individuales de disposición de bienes y servicios que han convertido a la sociedad contemporánea en ese consorcio inevitable entre economistas y juristas que, aun en la empresa privada, tienen que ajustar las reglas técnicas de la economía racional a las normas jurídicas que aseguran una pacífica coexistencia económica.

Esa es la patente contradicción que existe en el Welfare State o Estado del bienestar, cuando se concibe solo como una apoteosis del bienestar económico. Allí se parte de un supuesto tácito que es el hombre como consumidor, triturado en un proceso que es el de la producción consumo.

No valdría ciertamente gran cosa el imponente despliegue de la historia, ese escenario de tan contradictorias magnitudes, para que, después de haber agotado los contenidos sociológicos y psicológicos de lo que fueron el hidalgo, el honnete homme, el caballero castellano, el gentlemen, su desmesurada movilización hubiera sido solamente para integrarlos en este nuevo ideal de hombre que es el consumidor. (11)

(8) Emmanuel Kant: *Crítica de la Razón Práctica*.

(9) Sobre este particular son singularmente valiosas las investigaciones realizadas por Max Weber y contenidas en su obra, "La Etica Protestante y el Espíritu del Capitalismo". Edit. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1955.

(10) Max Weber, *Economía y Sociedad*, Op. cit. pág. 59, tomo I.

(11) Ver el libro de Vance Packard, *The waste makers*.

Tal vez no sea desacertado considerar que, psicológicamente, el fenómeno del cambio social consista en la aparición de un nuevo nivel de aspiraciones. Efectivamente, al despuntar al aparato descomunal de la técnica que ha engendrado la ciencia moderna, el cuadro de aspiraciones sociales se ha modificado sustancialmente. Al fin y al cabo no eran tan excesivamente apetecibles los bienes de que disponían los estamentos superiores en la antigua sociedad, así hubiera tan abismal distancia social, aunque no humana, con quienes no los poseían. Pero la expansión de una técnica que sugiere, obviamente, la posibilidad de que todos los hombres la disfruten puede conducir a que la sociedad del bienestar se constituya en el ideal de los Estados. Allí es donde más conviene la coincidencia ética de economistas y juristas, que, aun cuando trabajan en distintos perfiles de lo social, deben percatarse de que la sustitución de las virtudes personales en el Estado, es ya la alineación total del hombre, del compromiso indisoluble con una estructura que administrativiza hasta la ética.

Ese pragmatismo del bienestar material elevado desde una concepción política no es ciertamente capaz de colmar todo el ingente objetivo del Estado. El plan del consumo total no tiene en cuenta los sentimientos de los cuales son más inagotables los de la vanidad. Por eso escribía Balzac que "los negocios más seguros son los que reposan sobre el amor propio y el deseo de aparentar". (12) Cuando los sentimientos son sustituidos por los intereses, la sociedad se extenua porque toda su grandeza brota desde el fondo de sus creencias.

No es aquí el caso de analizar si ese nuevo nivel de aspiraciones, esa subida repentina de metas psicológicas, sean origen o fin. Parece que es ya jurisprudencia aceptada por los historiadores la de que las revoluciones no se producen contra unos abusos inmediatos sino contra unos usos ya insuficientes para satisfacer y colmar el ánimo de una generación. El mismo Dantón pudo establecer que en su época había más riqueza y mejor justicia que en tiempos de Luis XIV y que, la revolución se había producido en las cabezas antes de ingresar torrencialmente a las calles. "Una época, escribe Ortega y Gasset, es un repertorio de tendencias positivas y negativas, es un sistema de agudezas y clarividencias unido a un sistema de torpezas y cegueras. No es solo un querer ciertas cosas, sino también un no querer otras. (13)

LA REVOLUCION EN LOS USOS SOCIALES

Si hay, pues, que satisfacer las nuevas aspiraciones no conviene que se escamoteen en el cambio muchos de los valores que estaban subsumidos antes en el anterior nivel. Todas las cautelas son necesarias para preservar asiduamente en el cambio la sobreviviente categoría de esos valores sin permitir que puedan ser guillotinado al tramontar el nuevo perfil. Porque

(12) H. De Balzac: *La Comedia Humana*, tomo XI, pág. 314, Edic. Colección Málaga, México, 1946.

(13) J. Ortega y Gasset: *El tema de nuestro tiempo*, Ob. comp. Tomo V, p. 109.

si, como aceptamos, no se trata de unos abusos sino de unos usos, insuficientes para alojar el volumen de recién nacidas aspiraciones, hay que atribuir al deseo de cambio un carácter decididamente psicológico que presiona con mucho más vigor que las necesidades objetivas. Tal vez, si no existiera esa presión psicológica, habría que remover de oficio los factores objetivos que agobian el paso hacia una nueva situación social. Pero, precisamente por ser subjetiva primordialmente esa presión hacia una técnica superior, es por lo que hay que tener cuidado en no perder en el tránsito calidades que aparentemente no son necesarias y que, sin embargo, destituirían de toda nobleza el alborozado nivel. Uno de esos valores es el de la juridicidad.

En el apremio por conquistar un nivel técnico se produce el ausentismo y la ceguera sobre el perfil jurídico que le da órbita social al deseado ascenso. Pero si se prescindiera totalmente de ese cuadro de juridicidad pronto se advertiría la amputación sufrida. De allí la reiteración que conviene hacer en la distinción entre Derecho y Ley. La antigua situación de una técnica de bajo nivel estaba cercada por unas leyes que le eran congruentes pero que, aun así, tenían un Derecho en alcaloide, capaz de madurar y florecer en una situación más elevada. Cuando el pueblo francés desbordó con la revolución los cuadros sociales antiguos, derrumbando de paso todas sus instituciones jurídicas, como si fueran ellas las responsables del viejo orden, tuvo que llegar hasta el fondo del caos para llamar los juristas a que fijaran la órbita social del nuevo orden. Desde las mismas leyes antiguas la augusta comisión Napoleónica desentrañó su alcaloide que fructificó en nuevas instituciones y creó prácticamente una sociedad rejuvenecida.

Es que existe en los procesos de cambio una eugenesia social tan implacable como la fisiológica. Y solo la fusión entre economistas y juristas está capacitada para interpretarla y conducirla.

... UN TEMA CONSTITUCIONABLE: LA PLANIFICACION ..

Desde Karl Mannheim (14) no es un despropósito afirmar que el proceso de cambio social afecta principalmente esos dos sectores de la sociabilidad que son el jurídico y el económico. En ambos, como veíamos antes, sobresale una voluntad vinculatoria que aparece ahora claramente como una conducta dirigida. Los procesos históricos que Mannheim analizó tan sutilmente como etapas del descubrimiento casual, etapa de la invención hasta la que estamos viviendo que es la etapa de la planificación, es evidente que la conducta económica o jurídicamente orientada ha tenido muy distintas actitudes. El cambio de aspiraciones supone lógicamente un cambio en la voluntad de vinculación que es visible desde los dos horizontes, el jurídico y el económico.

Ese tema de una conducta planificada es el que tan genialmente ha dilucidado Mannheim para ver en que forma va a afectar la libertad y hasta dónde vamos a prescindir de ella para lograr el desarrollo pleno en una sociedad ya planificada. Quiere decir que, al planificar la conducta no

(14) Karl Mannheim: Libertad y Planificación, Edic. F. de C. Económica, México, 1946.

va a prescindirse de la libertad porque ella está implícita en una voluntad dirigida racionalmente hacia unos fines previamente definidos. Es decir, que sobre un radio de acción se van a lanzar las consecuencias producidas por nuestra actividad, con el objeto de tener ya un campo de acción previsible. De ahí que haya distinguido tan justamente los poderes de un control social entre una conducta racional previsible y las zonas de una conducta sobreviviente de carácter irracional que necesitará otras etapas de evolución para ser condicionada a las exigencias de una sociedad en plenitud de desarrollo.

La prisa de este ensayo nos exime de la justificación por la precaria dimensión de sus temas. Lo que intentábamos era solo una reiteración sobre las relaciones consuetudinarias que tienen la Economía y el Derecho y que no desaparecen sino que se acentúan y aparecen más patentes aún, en el proceso de cambios. La coordinación entre estas dos actividades, la económica y la jurídica, es la coyuntura que se ofrece a nuestros países para soldar las actividades de la planificación o "planeación" que ya se incorporó en nuestro vocabulario, con la actividad política que no se ha ajustado a sus requerimientos.

En todos nuestros países americanos estamos presenciando ese divorcio entre los organismos de planificación y la estructura jurídica de los Estados. Muchos planes estudiados con técnica rigurosa son desbordados por la acción política y echados a perder en el vaivén de nuestras agitaciones partidarias.

Se advierte allí claramente el desajuste de dos conductas y la necesidad de integrarlas y, además, la evidencia de cómo el orden económico se halla condicionado necesaria y lógicamente por un orden jurídico. Para que el poder político que desborda los dos órdenes se sujetara a un ordenamiento habría que incorporar la planificación constitucionalmente al orden jurídico general. Constitucionando la planificación del poder político tendría que respetar sus lineamientos generales, y podría contarse con la eficacia de sus metas. Considero que el tema es "constitucional", porque, después de todas las vueltas que se le den al problema, salta siempre la pregunta que se hace Mannheim, "¿Quién planifica al planificador?" Y para preservar la libertad siempre habrá que responder: El Derecho. Como también es cierto que para preservar el Derecho hay que tener una buena Economía.

LAS METAS EXTRAECONOMICAS

Lo anterior nos indica que los latinoamericanos nos hemos visto sorprendidos dentro de la necesidad de la planificación sin haber vivido las dos etapas anteriores, la del descubrimiento casual y la de la invención, por cuanto la estructura económica que poseemos nos fue implantada al socaire de nuestra colonización e independencia. Desde esta última perspectiva advertimos ahora que la revolución emancipadora llegó hasta los niveles jurídicos sin penetrar la totalidad de los sociales, absorbidos por la versión política que se dio a la empresa emancipadora.

Esa coincidencia histórica en todos los países latinoamericanos sugiere patentemente la unidad de unas fronteras psicológicas de nuestras socieda-

des, fronteras que nos separan específicamente de las de otra sociedad vecina, la norteamericana. No es, pues, un adfesoio partir desde esa dicotomía para lo que ha de ser nuestra conducta internacional en dos frentes: el desarrollo y la integración, con el supuesto previo en ambos de la planificación.

Quiere decir que nuestro desarrollo y nuestra integración no pueden ser encarados desde el punto de vista de esa sociedad desarrollada que son los Estados Unidos porque, tanto sus metas sociales como el ideal de su sociedad son distintos, y son diferentes sus intereses de lo que constituye las metas sociales y los intereses de las sociedades latinoamericanas.

El primer factor evidente es que para las sociedades latinoamericanas existen unas metas extraeconómicas más allá de sus fronteras psicológicas, mientras para la sociedad norteamericana esas metas son las exclusivamente económicas.

Nuestro problema principal no es el de la revolución sino, el de una involución que nos permita absorber, dentro de las metas culturales que ha tenido nuestra sociedad unas metas económicas que no poseyó en el pasado pero que no pueden ser únicas ni exclusivas como para eliminar las otras.

Al contrario, esas metas económicas que necesitamos incorporar a nuestro proceso evolutivo deben promover el fortalecimiento de aquellas otras que son nuestra vocación esencial y nuestro sentido histórico.

UNA NOTA DEL ORIGEN DE LA PLANEACION PARA EL DESARROLLO EN COLOMBIA

Por Oreste Popescu

1. Desde hace más de cuatro lustros la cuestión del desarrollo económico ha alcanzado la prioridad entre los estudiosos de las ciencias sociales. (1) Este fenómeno fue seguido de cerca por la creciente convicción de que el instrumento más seguro para acelerar el proceso de desarrollo económico radica en la planeación. Y la idea de planear el desarrollo encontró amplia resonancia no solo en el campo de los países industriales del mundo occidental sino sobre todo y muy particularmente en el ámbito de los países en vía de desarrollo. (2)

2. Igual que en el resto de los países latinoamericanos, también en Colombia la cuestión del planeamiento (planeación, planificación,

(1) La literatura sobre el desarrollo económico ha alcanzado dimensiones sin precedente en la historia de las ciencias sociales. Una orientación sobre la misma solo es posible a través de las obras bibliográficas, aún estas demasado numerosas. Entre las obra bibliográfica de los últimos años debemos mencionar: Arthur Hazlewood, *The economics of development — An annotated list of books and articles published 1953 — 1962*, Londres, Oxford University Press, 1964, 104 pp.; Jacques Austruy, *Le scandale du développement*, París, M. Rivière 1965, 536 pp. (bibliografía: pp. 333-527); y Hanna Stobbe, *Methodisch-theoretisches Schriftum zur Entwicklungslandern und Schriftum zur Entwicklungspolitik*, Kiel, Institut fur Weltwirtschaft, 1965, 474 pp. Para fuentes bibliográficas anteriores a 1964, consúltese mi libro, *Introducción a la Ciencia Económica Contemporánea*, Barcelona, Ariel, 1964, p. 172, n. 8.

(2) También en este campo el primer auxilio lo prestan las obras bibliográficas: *Coopération internationale et programmes de développement économigraphie der Entwicklungspläne und Vorhaben*, Bremen, Bremer Ausschuss fur Wirtschaftsforschung, 7ª ed. 1961, 72 pp.; *Economic planning - Special annotated bibliographies*, París, OECD, 1964, 57 pp.; Forrest E. Cookson y J. L. Tryon, *Bibliography on project planning*, New York, Center for Industrial Development, 1965, 18 pp.; Albert Waterston, *National plans*, Baltimore, John Hopkins Press, 1965, (bibliografía: pp. 587 - 681); John R. W ish, *Economic development in Latin America — An annotated bibliography*, New York, Praeger, 1965, 144 pp., y *Bibliografía seleccionada sobre desarrollo económico*, BEFE, Instituto de Desarrollo Económico, Washington, D.C., 1966, 84 pp.