

CUADERNOS

DEL



ILPES

---

Nº26

**EL PROCESO DE PLANIFICACION EN AMERICA LATINA:  
ESCENARIOS, PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS**

Las opiniones expresadas en estos trabajos son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Una versión mimeografiada de este documento circuló con la signatura INST/101-L.2.

---

SANTIAGO DE CHILE, 1980

E/CEPAL/ILPES/G.1  
Abril de 1980  
ORIGINAL: ESPAÑOL

Composición, impresión y encuadernación  
realizados por los servicios gráficos  
CEPAL / ILPES  
79-9-2287

## INDICE

Prefacio	3
<b>I. La noción de planificación</b>	<b>5</b>
A. Proyecto político y planificación	5
B. Tipos de proyectos políticos	10
C. Tipos de instrumentación	11
D. Relaciones entre proyectos políticos y modalidades de la planificación	12
E. Proyectos políticos y finalidades de la planificación	14
F. Las técnicas de planificación	15
<b>II. Síntesis histórica de la planificación en América Latina</b>	<b>18</b>
<b>III. Nuevos problemas y desafíos en el desarrollo y la planificación latinoamericana</b>	<b>26</b>
A. Los problemas mundiales emergentes y la crisis del orden económico internacional	26
B. La dinámica cambiante de los procesos de integración y cooperación regional	30
C. Nuevas dimensiones y prioridades en relación con problemas nacionales	31
D. La planificación ante los nuevos problemas y desafíos	32
<b>IV. Los actores en la planificación</b>	<b>37</b>
A. Aspectos generales	37
B. El Estado y el escenario de la planificación	37
C. Los actores internos y externos	38
D. Los actores extranacionales de la planificación	44
E. Los actores en la planificación: El Estado	46
F. Planificación, Estado y aparato gubernamental	48
<b>V. Las políticas estatales y su papel estratégico en el proceso de planificación</b>	<b>56</b>
A. La relación entre políticas y planificación	56
B. Clasificación de las políticas estatales	58
C. Adecuación y eficacia técnica de las políticas estatales	59
D. Las políticas estatales y el apoyo o resistencia de las fuerzas sociales y políticas	60
E. Análisis de algunas políticas concretas y de factores que las afectan	61
<b>VI. Perspectivas y funciones de la planificación en América Latina</b>	<b>68</b>
A. Un examen de posibilidades	68
B. Síntesis y conclusiones	76

**EL PROCESO DE PLANIFICACION EN AMERICA LATINA:  
ESCENARIOS, PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS**

*por*

*Aldo E. Solari, Edgardo Boeninger,  
Rolando Franco y Eduardo Palma*

## PREFACIO

Este documento se inscribe en una antigua línea de preocupación del ILPES, cual es la de evaluar periódicamente el estado y los avances de la planificación en la región.

Numerosos trabajos anteriores<sup>1</sup> se han concentrado, fundamentalmente, en el proceso de institucionalización formal de la planeación y en los grandes progresos habidos en lo que tiene que ver con las técnicas e instrumentos utilizados en dicha tarea. En cambio, éste se orienta al análisis del proceso mismo de planificación, poniendo de relieve los diferentes actores sociales que interactúan en él, y que así contribuyen sea a su avance, sea a su estancamiento.

El estudio más profundo de estos aspectos es de especial importancia ya que si bien es indudable que las técnicas seguirán perfeccionándose en el futuro y contribuirán a un planteamiento más esclarecido y a una solución más eficaz de los problemas que enfrenta la planificación, ello no hará desaparecer las tensiones sociales y, en general, los fenómenos sociopolíticos subyacentes al proceso de planificación, que aquí se ponen de relieve. Es justamente, a través de un conocimiento más sistemático de estos aspectos, que se podrá obtener mayor eficacia en el uso de las técnicas e instrumentos de la planificación, logrando así un aprovechamiento máximo del progreso propiamente técnico que en la era del computador y de los modelos matemáticos está adquiriendo aceleradamente una sofisticación cada vez mayor.

Debe destacarse, además, que a lo largo de este documento se hará referencia a la planificación "nacional", entendiéndolo como indicativo de origen y no de una área de aplicación. Vale decir, es "nacional" por cuanto emana del Estado-Nación, tanto si su ámbito de aplicación es el país en su conjunto, como cuando lo es sólo una región. Comprende entonces, igualmente, lo que en otro sentido del término se denomina planificación "nacional" y planificación "regional". En consecuencia, las consideraciones que se hagan se entienden referidas a ambas, salvo cuando expresamente se indique lo contrario.

Por otra parte, es evidente que en las condiciones del mundo contemporáneo, toda organización de cierta envergadura recurre a la planificación. Así lo hacen las empresas transnacionales, los grandes

<sup>1</sup> Véase ILPES, *Discusiones sobre planificación. Informe de un Seminario* (Santiago de Chile, 6 al 14 de julio de 1965), México, Siglo XXI, 1966.

ILPES-OEA-BID, *Experiencias y problemas de la planificación en América Latina*, México, Siglo XXI, 1974, que reúne diversos trabajos presentados al Seminario de Planificación realizado en Santiago en julio de 1972.

sindicatos y muchas otras instituciones. Por eso conviene subrayar desde la partida que aquí interesa primordialmente el estudio de la planificación llevada a cabo por el Estado-Nación, aunque en ocasiones sea necesario referirse a otra u otras de las mencionadas, para esclarecer las relaciones que mantienen con aquélla.

La planificación ha sido siempre un proceso muy complejo; diversas modalidades de ella son posibles y es erróneo encasillarla dentro de márgenes estrechos. Esta idea, que orienta en buena medida el presente trabajo, se funda en las consideraciones que sobre la naturaleza del proceso de planificación se hacen en el capítulo I. Puede demostrarse, además que esa es la principal enseñanza que surge de la historia de la planificación en América Latina, como trata de hacerlo el capítulo II y la única respuesta posible a los nuevos problemas y desafíos analizados en el capítulo III.

Una vez esbozadas las razones teóricas, históricas y empíricas de la complejidad del proceso y la naturaleza de los desafíos que éste enfrenta actualmente, corresponde analizar a sus actores y particularmente al Estado, puesto que se intenta examinar la planificación que se hace a partir de él. El Estado y su aparato, considerados en el capítulo IV, definen la política planificada a través del producto fundamental de su actividad: las políticas estatales. Ellas y el papel básico que tienen en el proceso de planificación son consideradas en el capítulo V. Por fin, en el capítulo VI se exploran las perspectivas más importantes que el futuro puede deparar y se sintetizan las conclusiones principales.

## I. LA NOCION DE PLANIFICACION

### A. Proyecto político y planificación

Existen múltiples definiciones de la planificación y no es extraño, por lo tanto, que las discusiones acerca de ella revelen perspectivas conceptuales diversas e interpretaciones distintas y variadas de los términos utilizados.

El presente trabajo sólo pretende provocar una mayor reflexión en torno a algunos de los aspectos de la planificación que hasta ahora han sido relativamente descuidados en los amplios análisis sobre la materia ya desarrollados en América Latina.

Centrar la atención en los problemas de orden sociopolítico en sus interrelaciones con la planificación no es el único enfoque posible del fenómeno en estudio. Por eso corresponde señalar, en primer término, la naturaleza y características que en este documento se atribuyen a la planificación.

Se la concibe como la instrumentación técnica efectiva de un proyecto político. Se parte de la premisa de que en toda sociedad y en cada etapa de su historia existe un proyecto político explícito o implícito, de objetivos múltiples o parciales, de naturaleza transformadora, conservadora o de compromiso, y que se refiere a la distribución más o menos coactiva del poder y de los recursos sociales.

La vigencia de un proyecto político no envuelve necesariamente la existencia de planificación. Esta es una forma particular de instrumentación del proyecto, lo que ya supone dos importantes decisiones de naturaleza política: la de adoptar el proyecto y la de recurrir a la planificación para definir los objetivos del proyecto con mayor precisión y para llevarlo a cabo.

Surge aquí, de inmediato, el conocido concepto de etapas de la planificación, que distingue esencialmente entre formulación y ejecución del plan.<sup>2</sup> Desde un ángulo un tanto diferente, la distinción anterior puede entenderse referida a las nociones de plan y proceso de planificación.

La idea de plan se asocia con la de documento formal elaborado por una oficina o junta de planificación. Este es, sin duda, su modo más habitual de expresión, aunque la elaboración de tal documento no es condición necesaria para la existencia de un plan. El rasgo esencial es

<sup>2</sup>No se pretende ignorar las fases de discusión, control, evaluación y revisión que a menudo se citan también, sino que se entienden incorporadas de algún modo a una u otra de las dos etapas básicas.

que se trata de un esfuerzo que, aunque puede ser largo y complejo, culmina en el instante en que se dispone del conjunto de objetivos, metas, previsiones y proposiciones instrumentales que lo configuran. En cambio, la noción de proceso de planificación corresponde a un fenómeno continuado, ligado estrechamente a los demás procesos sociales, y que no reconoce sino metas parciales, dado que toda sociedad se propone nuevos objetivos a cada paso y a un proyecto político sucede otro, similar o diverso.

El presente documento centra su atención en la planificación como proceso. La formulación de un plan corresponde a una fase de dicho proceso. Este se entiende interrumpido si el plan no se aplica y reanudado si es reemplazado por otro, sin que sea decisivo para esta apreciación el hecho de que el plan efectivamente aplicado se haya traducido o no en un documento formal.

Lo normal es que un plan-documento haya sido elaborado por una oficina de planificación administrativamente responsable de dicha tarea. Sin embargo, no es ésta tampoco una condición necesaria, pues es fácil imaginar que esas funciones sean asumidas por otras agencias estatales como el Banco Central, el Ministerio de Hacienda, el Consejo Económico y Social, el Consejo Asesor o el Estado Mayor de la más alta autoridad ejecutiva. Ello es aún más factible en los casos en que el plan no se expresa en un documento.

El proceso de planificación, en cambio, involucra a múltiples instituciones y sectores sociales, que asumen diversos papeles.<sup>3</sup>

En sentido amplio se ha definido la planificación como un esfuerzo metódico de regulación de todo o parte de un sistema social. De modo más específico y restringido, se la suele identificar con las acciones a que da lugar la elaboración y puesta en práctica de un plan de mediano y largo plazo, con el añadido posterior de la categoría de planificación operativa anual para dar cuenta de las actividades de corto plazo. Por fin, en países de economía de mercado se la concibe como una actividad de carácter esencialmente informativo y predictivo, basada en la elaboración de proyecciones cuantitativas respecto de la evolución esperada de la economía.

Posteriormente se volverá sobre estos enfoques a fin de estudiar su significación y alcance y evaluar lo que cada uno de ellos espera o exige de la planificación. Pero para los fines de esta presentación inicial es preferible intentar una clasificación desde la perspectiva que aquí se privilegia.

Como se recuerda, se empezó por vincular la planificación a la idea de proyecto político, por considerar que aquélla sólo tiene sentido

<sup>3</sup> Este tema se abordará recién en el capítulo IV, ya que es necesario identificar previamente los rasgos esenciales de lo que se entiende por proceso planificador.

si va unida al propósito de conseguir ciertos objetivos, y que en toda sociedad los fines que ella se propone tienen esencialmente una significación política.

Lo que da a la acción estatal un carácter planificado es la existencia de un proyecto, vale decir de un conjunto coherente de objetivos que constituyen una meta social. Para lograrlo se recurre, además en forma consciente, deliberada y sistemática, a los medios que el avance del conocimiento ha creado, esto es, las llamadas técnicas de planificación.

De lo anterior se deduce que la planificación implica un esfuerzo de racionalización, pero que no puede confundirse con este concepto. Constituye una forma muy particular de ejercicio de la razón que persigue fines sociales y políticos que responden a valores, juicios subjetivos y doctrinas y que por lo mismo, escapan a la noción de óptimo, ya que no tienen el carácter de respuesta única o mejor a los problemas de la sociedad.

Cuando la planificación se define como proceso se está afirmando que a la formulación de objetivos sigue una acción para llevarlos a cabo, lo que a su vez significa una continua toma de decisiones. La acción planificada no se identifica, sin embargo, con la toma de decisiones usual en un proceso social, por cuanto se refiere sólo a aquellas que tienen relación con los objetivos propuestos. Coherencia y continuidad son rasgos que caracterizan las decisiones a que da lugar el proceso planificador a través del tiempo.

Lo que las observaciones precedentes no aclaran es qué relación existe, de acuerdo con este enfoque, entre proyecto político y proceso de planificación, definido éste como instrumentación técnica de aquél. La distinción no es simple ni tiene la nitidez que cabría esperar de la diferenciación tajante que suele hacerse entre lo político y lo técnico. En efecto, los objetivos sociales son políticos. La elaboración del plan se efectúa a través de procedimientos y recurriendo a instrumentos de carácter técnico, pero no es un mero proceso técnico, ya que suele implicar discusiones de prioridad, negociaciones y otras formas de participación social que son de naturaleza política. El plan-documento, producto final más habitual de esta fase de la planificación, propone metas y políticas que se justifican y expresan en términos marcados aunque no exclusivamente técnicos, pero no cabe duda que el plan en su globalidad es un documento de evidente alcance político. Del mismo modo, la acción planificada que procura cumplir con los objetivos acordados, implica un gran número de procesos eminentemente técnicos, como la preparación de proyectos de inversión o la implantación de una determinada reforma educativa. Al mismo tiempo, muchas de las decisiones que se toman en el contexto del proceso de planificación responden a juicios de valor y/o afectan de modo diverso a distintos

sectores sociales, por lo que no pueden sino ser calificadas como políticas.

Hay pues una interacción estrecha y permanente entre los hechos que van dando forma al desarrollo del proyecto político y las acciones que responden al proceso de planificación. Esta vinculación sólo será armónica si entre ambos planos existe una adecuada congruencia, la que se expresa en un avance paralelo e interconectado. Por ello, tanto el proyecto político como la planificación suponen un esfuerzo racionalizador y ambos se expresan continuamente a través del proceso de toma de decisiones.

Hasta aquí el raciocinio presentado supone un proyecto político y, por consiguiente, un plan con objetivos y prioridades precisas e invariables. Sin embargo, por diversas razones y circunstancias uno y otro sufren múltiples y continuos cambios a través del tiempo. En particular, si el sistema político opera por la vía de continuas y sucesivas negociaciones entre diversos sectores sociales, el proyecto político prevaleciente queda expuesto a cambios de rumbo de variable trascendencia, aunque es probable que en tales condiciones exista una base u orientación fundamental más o menos inamovible en torno de la cual se producen ajustes de distinta naturaleza.

Hechos como los recién señalados se reflejan en la planificación, y a ellos obedece el que este proceso registre tanto áreas de notable continuidad, como aspectos marcadamente discontinuos y casos extremos de ruptura. Sectores cuyas características o necesidades objetivas quedan determinadas por factores técnicos más o menos precisos y cuyas metas son de general aceptación, se desenvuelven en un ámbito no conflictivo en que es decisiva la voz de expertos que concuerdan entre sí. Tales actividades sólo son afectadas significativamente si se producen cambios radicales en el proyecto político. El plan sectorial respectivo —el desarrollo energético suele ser un buen ejemplo— adquiere, entonces, una considerable autonomía respecto del proceso político. Materias de naturaleza fundamentalmente contenciosa, como la distribución del ingreso o la composición y procedencia del ahorro nacional están, en cambio, expuestas a variaciones considerables aun sin que se hayan alterado apreciablemente la distribución del poder social y la esencia del proyecto político vigente. El proceso de planificación registrará inevitablemente, en las áreas respectivas, los consiguientes vaivenes y discontinuidades. Muchas de las oscilaciones que se producen en las políticas coyunturales y la queja de que las decisiones de corto plazo suelen no ser compatibles con el plan de plazo medio, provienen de tales perturbaciones.

Por otra parte, cuando ocurre una ruptura en el plano político de la magnitud del que se ha registrado, por ejemplo, en Camboya, país que con la vuelta a una sociedad rural parece haber sustituido objetivos de aceptación tan general como modernización, industrialización y

urbanización, difícilmente queda en pie elemento alguno del plan que pueda haber existido con anterioridad.

En síntesis, en la planificación cabe distinguir zonas "politizadas" y áreas relativamente independientes de lo político. No se trata, sin embargo, de una división rígida e invariable. Por el contrario, distintos aspectos del plan pueden, sucesiva o paralelamente, "politizarse" o "despolitizarse" en función de diversos fenómenos que van caracterizando el proceso social, tales como movilización o desactivación, mayor o menor conflictualidad o cambios en la intensidad relativa de distintas demandas sociales.

En este sentido se puede añadir que la planificación se politiza al máximo cuando es presentada explícitamente por los gobernantes como instrumento destinado a permitir el logro de sus principales objetivos y cuando el estilo político dominante hace del Estado el conductor del proceso social. Esta afirmación es particularmente válida en relación con la intervención estatal planificada tendiente a alterar o corregir el funcionamiento del mercado. Se produce, en tal caso, un choque de naturaleza esencialmente política entre la constelación de poder que prevalece si la economía se rige por las señales del mercado, y la que deriva del predominio de la autoridad política en la orientación de la actividad económica.

En cambio, —sin dejar, en el hecho, de desempeñar un rol político— la planificación se percibe desprovista de tal connotación si se plantea como herramienta auxiliar para la toma de decisiones que paralela y separadamente tiene lugar al interior del aparato gubernamental y en el "sector privado".

Por último, cabría señalar que en un instante dado, tanto hechos objetivos y factores técnicos como consideraciones de orden sociopolítico pueden conducir al abandono deliberado de un plan en plena ejecución, decisión que en ambos casos sea quizás perfectamente racional pero que se traduce en una interrupción o discontinuidad manifiesta en el proceso de planificación. Es decir, pueden existir interpretaciones válidas de lo que es un esfuerzo de racionalización del proceso social que no conduzcan a una acción planificada ni coincidan con la racionalidad propia del proceso de planificación.

En otras secciones del documento se considerarán otros aspectos de vital importancia aunque más específicos del tema aquí presentado. En particular, será necesario analizar la forma en que se interpretan o aplican los enunciados anteriores a sociedades en que —como es el caso de toda América Latina con excepción de Cuba— coexisten un sector público sometido al imperio y por consiguiente, a las decisiones de la autoridad gubernativa, con la empresa privada y otras organizaciones de la sociedad civil que operan con un considerable grado de autonomía respecto del poder estatal.

Por ahora, sólo se quiere insistir en que las especies de planificación que, formando entre sí combinaciones variables, se suelen distinguir (imperativa e indicativa; económica, social y global; nacional, regional o sectorial), a las que habría que agregar otras no tan usuales (política, cultural) suponen todas un proyecto político. Por puramente económico que sea el modelo utilizado para planificar y las metas elegidas, siempre existe subyacente un proyecto político explícito o implícito que condiciona el funcionamiento del modelo.

## B. Tipos de proyectos políticos

Tanto los tipos de proyectos políticos como los de su instrumentación técnica pueden ser muy variados.

Una tipología elemental pero útil de los primeros se basa en dos dimensiones: su grado de explicitación y el carácter global o parcial de los mismos. Ello permite distinguir cuatro casos ideales extremos:

1. Proyecto político *global explícito*
2. Proyecto político *global implícito*
3. Proyecto *parcial explícito*
4. Proyecto *parcial implícito*

En la práctica, por supuesto, es tan raro que un proyecto político sea totalmente explícito como que permanezca completamente implícito. El grado en que lo sea puede estar determinado por el monto de información que se ha decidido entregar. Pero siempre quedan elementos implícitos, puesto que es muy difícil elaborar un proyecto totalmente acabado, ya que muchos de sus supuestos y consecuencias permanecen ocultos en parte incluso a quienes lo formulan.

Consideraciones análogas pueden hacerse respecto al carácter global o parcial del proyecto político, por cuanto una concepción de la sociedad, aunque sea confusa y vaga, subyace incluso a los más parciales.

Las consideraciones anteriores no impiden reconocer la existencia de proyectos de los que, a partir de una concepción básica dotada de un alto grado de unidad y coherencia internas, se desprenden ideas-fuerza referidas a cada uno de los grandes subsistemas de la sociedad, conjuntamente con una visión relativamente concreta del futuro social deseado. Todo ello implica la adopción de un sistema de valores inspirador de toda la construcción que determina, simultáneamente, los medios considerados lícitos para llevarla a cabo. Esta determinación es lógicamente previa y muy diferente a la instrumentación puramente técnica.

Existen, en cambio, proyectos políticos mucho más limitados, referidos sólo a una o algunas dimensiones de la sociedad.

Esta distinción no envuelve juicio alguno acerca de las ventajas comparativas de proyectos de una u otra clase. Para emitirlo sería necesario considerar una sociedad determinada en un momento histó-

rico dado. Lo único que puede afirmarse *a priori*, basándose en la experiencia histórica, es que los proyectos globales son más raramente ejecutados que los parciales.

Sería imposible, analizar aquí el intrincado problema de las condiciones sociales, económicas y políticas que hacen viable un proyecto global. Basta señalar que la complejidad e interdependencia crecientes de la sociedad internacional y los cambios acelerados que ella experimenta, si bien parecen hacer más necesario que nunca un proyecto global del Estado-Nación, llevan, justamente, a hacer cada vez más difícil su realización e impulsan a adoptar proyectos parciales.

### C. Tipos de instrumentación

La planificación no ha sido ni es necesariamente la única manera de instrumentar proyectos políticos, los que han existido mucho antes que se la conociera. Sin embargo, por razones que se examinan en otra parte de este documento, ella se ha convertido en un modo de instrumentación ampliamente utilizado en la actualidad.

El proceso de instrumentación técnica y su objetivación pueden asumir diversas formas. Muchas clasificaciones son posibles, pero la forma de objetivación del plan aparece como especialmente relevante para comprender la complejidad y los avatares del proceso. Como ya se ha señalado, puede asumir la forma de un plan escrito o existir con independencia de él.

El plan escrito es un acto de voluntad jurídica emitido por el titular legítimo de ella, que establece las normas y reglas generales a las cuales deberá ajustarse el proceso en el futuro; es, en sentido propio, un código de la planificación. Otros cuerpos de normas de menor jerarquía deben dar vida al proceso, ajustándose puntualmente a las disposiciones básicas.

La otra alternativa es que el proceso de planificación sea presidido por una serie de principios básicos que, explícita o implícitamente, están contenidos, explican y establecen las directivas fundamentales de las políticas estatales. Desde el punto de vista del que estudia el proceso de planificación es imposible en este caso remitirse al plan escrito. La tarea consiste en poner de relieve esos principios básicos y analizar la coherencia, racionalidad, grado de anticipación, objetivos finales, metas, trayectorias, etc.

Las combinaciones que puede asumir el proceso de planificación son múltiples. Puede existir con o sin plan escrito global, con plan global escrito y planes sectoriales escritos, con plan global no escrito y planes sectoriales escritos, con planes globales y sectoriales no escritos.

Puede ocurrir, además, que el plan escrito no se aplique y exista en cambio un plan global no escrito que efectivamente presida el

proceso de planificación. Aquel es sólo un ejercicio intelectual que puede tener funciones importantes desde el punto de vista político y social y ser parte de la estrategia de aplicación del proyecto político, pero no forma parte del proceso real de planificación. No obstante, la elaboración de ese plan implica una acción planificada en el que se recurre a diversos instrumentos técnicos característicos de esa tarea.

Estas reflexiones muestran, ante todo, la complejidad de este campo de investigación, al mismo tiempo que evitan las respuestas simples, tan comunes, a ciertos problemas. Muchas veces se dice que la planificación está en crisis sea porque no se hacen planes escritos, sea porque éstos no se cumplen. Debe reconocerse, sin embargo, que tales hechos pueden coexistir con un activo proceso de planificación. De ser así, lo que hay que explicar no es una supuesta crisis, sino las razones de la coexistencia anotada. Tampoco el abandono de un plan y su sustitución por otro de contenido y/o modalidad diferente es necesariamente signo de crisis o de desaparición del proceso planificador.

Las distinciones anteriores hacen posible examinar también, los procesos de planificación por sectores y ramas para determinar con mayor exactitud en cuáles han mantenido continuidad y en qué otros han sufrido altibajos. Las causas de esas variaciones se exploran en otra parte de este documento.

#### D. Relaciones entre proyectos políticos y modalidades de la planificación

El estudio de las relaciones entre diversos tipos de proyectos políticos y diferentes modalidades de planificación ofrece dificultades considerables, pero merece una exploración aunque sea apenas preliminar.

Mientras que un proyecto de objetivos múltiples sólo se compadece con una planificación global, los proyectos parciales son compatibles tanto con una planificación global que privilegie la dimensión elegida, como con planes sectoriales. Sin embargo, esto nada dice sobre el carácter escrito o no del plan, ni sobre la posibilidad de que exista un plan global real muy diferente del escrito. Sólo ciertas tendencias parecen señalables en esta cuestión.

Un proyecto de objetivos múltiples tiende a expresarse en un plan escrito, sobre todo en los comienzos de su implantación. Y ello porque el proyecto requiere la confrontación con la realidad, exige extraer sus consecuencias —muchas de las cuales difícilmente se hacen conscientes sin el esfuerzo sistemático de ordenarlas en un plan— y examinar su coherencia y los conflictos que pueden existir entre ellas. En este sentido, el plan escrito es casi el despliegue natural para este tipo de proyecto político. Por otra parte, el expresarlo en un plan escrito le da seriedad y permite a sus artífices introducir la pretensión de que han superado exitosamente la prueba de fuego del control de los instrumen-

tos científicos, como manera de legitimar el proyecto ante la opinión pública.

Sin embargo, también hay factores que limitan la expresión escrita del plan. En primer lugar, la complejidad misma del proyecto hace difícil encerrarlo en tales límites. En segundo lugar, a poco que el plan comience a presidir el proceso, surgirán resistencias sociales y políticas, al percibirse que muchas de las metas fijadas plantean conflictos que obligan a repensar el proyecto político porque cuestionan, por ejemplo, los medios que aquél definía como legítimos. Todo esto lleva a que siga existiendo un proceso que si bien se aparta cada vez más del plan escrito, modificado de hecho sin reemplazo formal, sigue siendo planificado porque pone al servicio del proyecto político reformulado los instrumentos que le son propios.

Los proyectos políticos parciales son más fácilmente desplegados dentro de los límites de un plan escrito. Sin embargo, debe tenerse en cuenta la naturaleza posiblemente conflictiva de los objetivos sociales involucrados. Cuando lo son, el plan escrito se ve enfrentado a la disyuntiva de ocultar sus intenciones para evitar un pronunciamiento claro sobre los puntos conflictivos, presentándose sea como una mera declaración de principios, sea como una proyección de las tendencias existentes; o de desarrollar el instrumental técnico tendiente a lograr sus metas, desnudando así sus armas frente a los que se oponen a él. De lo anterior puede deducirse que la naturaleza conflictiva o no de los objetivos que se pretende alcanzar y la estrategia política adoptada para superar los obstáculos que se presentan, resultan fundamentales en la decisión de elaborar o no un plan escrito.

En esta parte sólo se han señalado aquellos factores que pueden influir sobre las modalidades de la planificación, derivados estrictamente de los caracteres del proyecto político que, a través de ella, se intenta implantar. Existen, desde luego, muchos otros tanto o más decisivos que los mencionados, algunos de los cuales serán examinados en otras partes de este documento.

Las consideraciones anteriores muestran la diversidad de la planificación, tanto porque ella puede ponerse al servicio de proyectos políticos muy diferentes, como porque sus modalidades y funciones pueden ser muy distintas aun dentro de proyectos políticos de orientación similar.

La planificación-plan, que ha concentrado en forma prioritaria la atención de la CEPAL y del ILPES en el pasado, es una de las modalidades que puede asumir el proceso, aunque no es necesariamente la mejor.

No es casual, sin embargo, que el plan escrito haya merecido tantas reflexiones y haya sido tan aconsejado en las primeras etapas de la planificación en América Latina. Es esencial a la planificación la determinación responsable de objetivos a largo plazo, que sirvan de

marco a la política coyuntural, y objetivos a corto y mediano plazo. En este marco, el plan escrito surge como la manera más eficaz de asegurar ese esfuerzo de racionalización. En la práctica es frecuente que se tienda a mezclar los grandes objetivos con sus expresiones cuantitativas, a sumarles metas que en un sentido estricto no les pertenecen, a otorgar a ciertas trayectorias una rigidez incompatible con los frecuentes e importantes cambios que enfrentan las sociedades. Ello conduce a que los planes escritos se vuelvan rápidamente obsoletos.

Tratando de superar estos problemas han aparecido nuevas modalidades de la planificación que, para ser realmente tales, deben contener también esa visión del largo plazo, sin la cual el proceso mismo no existe.

En definitiva, parece ser característica de la planificación la constante dialéctica entre los objetivos de largo plazo y los imperativos de las situaciones coyunturales. Ni el plan escrito ni las nuevas modalidades de la planificación aseguran por sí solos la resolución correcta de ese conflicto. Sin embargo, puede afirmarse que el proceso planificador es uno de los pocos caminos conducentes a su adecuada superación.

#### E. Proyectos políticos y finalidades de la planificación

Es evidente, a partir de lo que se ha expresado que si bien no deben confundirse planificación y proyecto político, no es posible intentar un análisis de los objetivos de la planificación sin antes considerar algunas consecuencias de las relaciones que ella mantiene con el proyecto político en que se inscribe.

Ante todo hay que insistir en la necesidad de congruencia entre ambos. El proyecto político se basa implícita o explícitamente en un conjunto de valores y creencias respecto de la estructura y funcionamiento de la sociedad, del cual deriva una visión del tipo de sociedad futura deseada y del proceso de cambio social tendiente a alcanzarla. En este sentido, el proyecto político tiene una ideología predominante, que influye tanto en la identificación de los fines sociales, como en la calificación de legitimidad de los medios que han de utilizarse para alcanzarlos. El plan, como expresión instrumental de la voluntad de actuar sobre la sociedad, sólo puede concebirse en el marco que le fija el proyecto. Desde esta perspectiva la planificación podría considerarse técnica y neutral por ser una herramienta para alcanzar fines dados. Sin embargo, los medios tampoco son neutrales, ya que afectan de diversa manera a distintos grupos sociales. Por último, la disponibilidad de los instrumentos para la acción es función tanto de la estructura y de los procesos sociales, como de los fenómenos coyunturales que caracterizan un período histórico determinado, por lo que el plan —como el proyecto político— es reflejo de la sociedad que pretende orientar o dirigir.

Por tanto, en relación con los fines, debe destacarse la necesidad de congruencia entre el contenido del plan y el proyecto político, y la que debe existir entre los procesos e instrumentos de planificación y el régimen político imperante.

De manera más concreta, el proyecto político contiene indicaciones sobre algunas cuestiones vitales para la planificación. La asignación de prioridad preferente al crecimiento económico o a la distribución más igualitaria del producto social, y la decisión de maximizar aquellas tasas o de alcanzar un mayor grado de autonomía nacional, son opciones, que, como consecuencia lógica, se traducen en planes muy diferentes. Otro tanto ocurre con el peso relativo que se otorga al mercado y a la dirección estatal en el funcionamiento de la economía, como a la mayor o menor importancia que se asigna a la participación social y a la descentralización.

La congruencia proyecto-plan conduce a que la planificación sea un proceso permanente, una práctica que acompaña al proyecto político en sus diversas fases y se sincroniza con él. Por lo mismo, el análisis no puede quedar limitado ni a la mera formulación de un plan ni a la sola consideración de la institucionalidad formal y del equipo humano que constituyen su cara más visible, sino que debe extenderse necesariamente al estudio de las políticas estatales y demás instrumentos que configuran el "plan en acción" y a todas las entidades, instancias y grupos sociales que intervienen en sus diferentes etapas.

#### F. Las técnicas de planificación

Dada la perspectiva en que se sitúa este trabajo y la naturaleza de los temas en que se quiere centrar el análisis, sólo se harán algunas breves observaciones sobre las técnicas de planificación. Es indudable, en primer término, que el uso de algún tipo de instrumental técnico es condición necesaria —aunque no suficiente— para que haya planificación. Sin embargo, el lugar que las técnicas ocupan en el proceso planificador varía según la ideología de quienes lo inspiran y orientan, y es función de la naturaleza y contenido del proyecto político al que sirve de instrumento. Debe admitirse, con todo, que el margen de variación del papel de las técnicas en la planificación no es ilimitado, por cuanto así como su no utilización implicaría la inexistencia del proceso, también hay asuntos que las técnicas por sí mismas no pueden resolver.

Los instrumentos conocidos pueden hacer frente a diversos tipos de desequilibrios económicos y prever variadas tendencias del desarrollo económico futuro, pero no están capacitados para lograr la desaparición de las tensiones sociales. De manera más general, cabría señalar que no les corresponde decidir las acciones que la sociedad pueda emprender

para superar o definir una línea de conducta ante los problemas conflictivos. Vale decir, la técnica es insuficiente en cualquier materia que escape al concepto de óptimo y de la existencia de una mejor solución, aunque, por cierto, su utilización sea necesaria para identificar alternativas y señalar condiciones y márgenes de viabilidad.

Es también un hecho que cada proyecto político tiende a destacar sus técnicas "favoritas", y a usarlas como elemento de legitimación del propio proyecto. Es así como el concepto de óptimo se vuelve el instrumento predilecto de quienes favorecen el funcionamiento de una economía que reconoce la soberanía del mercado y, por consiguiente, privilegia una clasificación social en productores y consumidores, con gravitación decisiva del poder de la clase empresarial (ya que los consumidores son, por esencia, heterogéneos, carecen de organización y su "votación" en el mercado es dispersa). En este caso se emplean los modelos macroeconómicos y la programación matemática para los fines de información, proyección y previsión, en tanto que se utilizan los cálculos de costo-beneficio para determinar la composición de la inversión pública y estimar la rentabilidad de proyectos de inversión privada. Es notorio el esfuerzo que proyectos políticos de este tipo hacen por someter todo tipo de decisiones al criterio supuestamente óptimo de la rentabilidad. La educación y en menor medida, la salud son ejemplos destacados de la tendencia señalada.

Los planes que se elaboran con el propósito de maximizar la tasa de crecimiento económico han recurrido a los correspondientes modelos económicos como el de Harrod-Domar y, más recientemente, a formulaciones matemáticas macroeconómicas complejas en que se introduce la decisión política previa de que el óptimo social está dado por el crecimiento económico global máximo.

Por su parte, los proyectos políticos que extreman la dirección estatal del proceso de desarrollo como forma de asegurar la cohesión del modelo, y porque desconfían tanto de la capacidad de los diferentes sectores de la sociedad civil como del uso que éstos puedan hacer de su cuota de poder, recurren en mayor medida a los cuadros de insumo-producto, los balances de materiales, la fijación y control de precios y otras herramientas similares. En este caso, hay una decisión política previa del Estado frente a la definición del óptimo social.

La resolución de las cuestiones distributivas requiere, en uno y otro tipo de proyecto, de decisiones políticas que las técnicas de proyección o asignación de recursos suponen de manera explícita o implícita, y que constituyen insumos políticos de la elaboración técnica del plan formal o de una apreciación estimativa del futuro.

En síntesis, la sofisticación cada vez mayor de los instrumentos técnicos representa un progreso evidente que debe aprovecharse al máximo para generar una visión de conjunto de la economía, coordinar diversas políticas económicas o dar el máximo de antecedentes a quie-

nes deben tomar una decisión macroeconómica o microeconómica. Por otro lado, hay que reconocer que las técnicas no sólo no pueden resolver materias en que es preciso formular juicios de valor, sino que son afectadas por la inevitable precariedad relativa de la información y la comunicación y por la existencia de considerables márgenes de incertidumbre. Es decir, aunque a muchos le cueste admitirlo, el concepto de óptimo tiene una significación práctica limitada.

En suma, distintos proyectos políticos tienen diferentes escalas de preferencias y, además, usan las técnicas a su disposición con intensidad diferente.

Se deduce de todo lo expresado que cualquiera que sea el grado de progreso técnico, la planificación deberá considerar debidamente y encontrar respuesta o vías de solución progresiva a los diversos problemas contenciosos que en mayor o menor medida aparecen en todo proyecto político, como son los que afectan a la distribución de los beneficios del desarrollo o a las opciones entre libertad, igualdad, autoridad y eficacia, que obviamente no son del todo complementarias.

Lo dicho hasta aquí muestra que la planificación ha sido siempre un proceso muy complejo, que diversas modalidades de ella son posibles y que es erróneo encasillarla dentro de márgenes estrechos. Una breve síntesis de su historia en América Latina y de los nuevos desafíos que enfrenta lo prueba de manera más acabada.

## II. SINTESIS HISTORICA DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

No cabe intentar aquí un análisis sistemático de la forma en que ha evolucionado la planificación en América Latina, sino sólo destacar algunos aspectos de ese proceso que sirvan de antecedentes para evaluar sus perspectivas futuras como instrumentos de desarrollo.

Es posible ubicar el embrión de la planificación en algunos países de América Latina en el período posterior a la crisis de 1930. Esta produjo modificaciones trascendentales y por demás conocidas en el funcionamiento de las economías periféricas, que se tradujeron también en importantes cambios en el aparato estatal. Al bajar los ingresos procedentes de las exportaciones, descendió correlativamente la capacidad para importar y también la corriente de capital extranjero que tradicionalmente contribuía al funcionamiento de los servicios públicos esenciales.

Estas alteraciones repercutieron en muchos casos en el régimen político por entonces vigente, obligando a su redefinición. Así, en determinados países se incorporaron nuevos grupos sociales que relegitaron la forma de dominación vigente. En estos casos en que hubo ampliación de la participación de base, surgió la necesidad de aumentar los bienes y servicios puestos a disposición de los sectores populares, como contraprestación necesaria del apoyo que brindaban al sistema. Se abrió así el período denominado populista. Para poder satisfacer las demandas de los grupos recién incorporados, esta nueva estructura política tenía que aumentar la intervención estatal en el campo económico, tratando de acelerar el crecimiento. El Estado, por lo mismo, se tornó desarrollista, preocupándose tanto de proveer los servicios públicos esenciales y de crear las condiciones necesarias para el crecimiento y la diversificación de la producción, mediante la inversión pública en obras de infraestructura, como de promover la industrialización mediante la sustitución de importaciones.

En otras naciones, la secuencia y características de la evolución del Estado tomaron rumbos y formas diferentes, pero, al menos en las décadas más recientes, hubo una preocupación común por el desarrollo y por el mejoramiento de los niveles de vida, sea por la presión social interna, o por el marco general de la evolución mundial y de los conceptos prevalecientes respecto de la "buena sociedad".

Tales cambios contextuales hicieron que se practicara la planificación, incluso en momentos en que las reglas básicas en torno a cómo llevarla a cabo no habían sido aún adecuadamente sistematizadas.

Las posibilidades con que contaba el Estado para llevar adelante esa tarea no eran pocas. Como se ha recordado en un trabajo reciente

“en la planificación del proceso de sustitución de importaciones, la maquinaria administrativa gubernamental tenía un control bastante apreciable sobre toda la materia planificable, ya que los parámetros básicos de la economía eran definidos por el mismo Estado nacional”<sup>4</sup> dentro, obviamente, de cierto marco básico fijado por el contexto internacional.

El motor esencial del crecimiento de muchas economías latinoamericanas pasaba entonces por el sector público, que mediante las decisiones de sus organismos centrales provocaba importantes trasposos del excedente económico en general desde los sectores agroexportadores o mineros hacia los sectores urbanos vinculados a la industrialización. En otras situaciones la participación estatal puede más bien haber derivado de la concentración del poder político y económico en quienes ejercían las funciones de gobierno. En todo caso, en la toma de ese tipo de decisiones debe verse el ejercicio de una actividad de planificación, aunque sin las características del plan-documento que posteriormente se tendería a identificar con ella.

Otro importante instrumento gubernamental de intervención en el proceso económico, fue la constitución de empresas públicas descentralizadas y autónomas. A través de ellas, el Estado latinoamericano asumió características de productor. Este aspecto histórico, muchas veces olvidado cuando se critica el hipotético sobredimensionamiento del aparato estatal en ciertos países de la región, es de gran importancia y marca diferencias sustanciales con los esquemas de Estado que suelen considerarse “clásicos”. La forma europea de Estado liberal tradicional surgió por la acción de una burguesía emergente, dinámica, con un proyecto social industrializador, que necesitaba un Estado que cumpliera ciertas funciones básicas, sobre todo, las de mantenimiento de las condiciones sociopolíticas que permitieran la acción económica de los particulares, basada en la libre competencia en el mercado. Su financiamiento se lograba por la vía impositiva. Esa forma estatal tuvo, indudablemente, una trascendental importancia, que no es del caso analizar aquí, en el surgimiento y consolidación de la sociedad y la economía capitalistas.

Lo que importa sí poner de manifiesto es que ella nunca caracterizó a las sociedades latinoamericanas. En ellas surgió ante todo con el fin de crear las condiciones requeridas para una adecuada explotación de las materias primas que necesitaban los países centrales, facilitando así la inserción en el sistema mundial de la división del trabajo imperante. Posteriormente, sin embargo, el Estado latinoamericano tendió en

<sup>4</sup> Celso Lafer, “Estado y sociedad en el Brasil: problemas de planificación”, *Revista Interamericana de Planificación*, vol. VII, Nº 26, junio de 1973.

muchos casos a asumir responsabilidades productivas que lo distanciaron del modelo clásico liberal. Las condiciones estructurales de estos países hicieron que fuera a partir de él, ante la ausencia o debilidad de burguesías emprendedoras, que se diera impulso al proceso industrializador. En fin, el Estado latinoamericano ha sido, en parte, un Estado productor cuyo fortalecimiento no se logró en contra o a costa de la sociedad civil, sino más bien al contrario; a través de dicho fortalecimiento la sociedad nacional alcanzó un grado más elevado de desarrollo e integración.

Esa mayor actividad del Estado, traducida en el crecimiento del número de decisiones públicas, pronto mostró que las rutinas administrativas anteriores se tornaban de más en más insuficientes, apareciendo nuevos dilemas y nuevas cuestiones ante las cuales el Estado debía tomar posición.

Todo ello fue creando las condiciones reales para que comenzara a desarrollarse un creciente interés por la codificación de las pautas racionalizadoras que permitieran un manejo más adecuado y eficiente de esos aparatos gubernamentales de tamaño considerable.

Paralelamente, el crecimiento económico mediante la sustitución de importaciones comenzó a estancarse al finalizar las coyunturas favorables a ese proceso generadas por la Segunda Guerra Mundial y la guerra de Corea.

Se postuló, entonces, la necesidad de una mayor intervención del Estado, aduciéndose paralelamente la importancia de programar mejor la acción de éste, para lograr una asignación racional y óptima de los recursos escasos.

Tales ideas alcanzaron gran difusión, y fueron recogidas en América Latina por variados círculos intelectuales e instituciones. Así, la Comisión Económica para América Latina se ocupó inicialmente de la redefinición del tema y de su conversión en la denominada "programación del desarrollo", en un intento de hacer hincapié en su carácter instrumental y en la desconexión ideológica de estas nuevas propuestas respecto de las experiencias históricas citadas.

Las técnicas y la metodología de planificación acusaron en ese marco un rápido progreso y tuvieron significativa difusión. Se creó así, en buena medida, la expectativa de que se estaba poniendo en práctica una fórmula técnica que permitiría acelerar extraordinariamente la solución de los problemas del desarrollo. Sin embargo, no estuvo nunca ausente la idea, entroncada con el pensamiento de Mannheim, que concebía a la planificación como una acción global sobre la sociedad toda que trascendía por tanto a la economía y que no podría sino proponerse una amplia transformación social y política.

No resulta sorprendente, entonces, que en una fase siguiente, se reconociera la insuficiencia de la fórmula del crecimiento económico programado y se añadieran los conceptos de desarrollo social y de

reformas estructurales al contenido y objetivos de la planificación. Se postuló, en efecto, que existían obstáculos estructurales al desarrollo que era necesario remover. Ello requería reformas diversas, al mismo tiempo que otorgar prioridad a la educación, a la salud, a la vivienda, y a otros rubros sociales.

A comienzos de la década de 1960, la Carta de Punta del Este y la Alianza para el Progreso dieron su respaldo a la visión así enriquecida de la planificación del desarrollo, produciéndose por entonces innumerables planes nacionales y sectoriales que, bendecidos por el mecanismo de evaluación establecido (CIAP), fueron apoyados mediante créditos de largo plazo procedentes de organismos financieros internacionales.

Es conocida la evolución y desenlace de tan ambicioso programa, como también los grandes debates ideológicos a que éste dio lugar.

Pese a ello, con retrocesos y altibajos, sin duda, se ha ido produciendo una progresiva institucionalización formal de la planificación en América Latina. En la mayoría de los países de la región se crearon organismos y consejos de planificación en los más altos niveles de la Administración, y en la actualidad existe un gran número de planes de reciente elaboración, en plena vigencia formal.

Sin embargo, las observaciones sobre la crisis de la planificación abundan, y en muchos círculos la percepción dominante, al analizar las experiencias concretas del pasado, es de decepción y fracaso.

Se reconoce, por ejemplo, y con razón, que las primeras experiencias de planificación se caracterizaron por su incapacidad para conseguir la transformación del sistema económico y social postulada; se atribuye ese hecho a que el sistema social y político no entregó a la planificación el poder suficiente para alcanzar dichos objetivos.

En un sentido similar se ha dicho que “se usa la política económica como soporte para lograr el respaldo político y una estabilidad mínima...; se piensa en el corto plazo...; hay cambios drásticos respecto al plan y entre diferentes instantes del tiempo”.<sup>5</sup>

Las críticas a la planificación no se dan sólo en el ámbito latinoamericano. Incluso la tantas veces ponderada planificación francesa ha sido objeto de duras observaciones.<sup>6</sup>

<sup>5</sup>Véase Ricardo Cibotti y Oscar Julián Bardeci, “Un enfoque crítico de la planificación en América Latina”.

<sup>6</sup>“En la actualidad se discute cada vez menos respecto de la utilidad del Plan a la francesa. Concebido un tanto ingenuamente como un medio de armonizar los conflictos sociales, el plan no es hoy, sino un medio de clasificación de los problemas de la sociedad francesa y, especialmente, un medio de definición de la posición de los actores sociales respecto de diferentes problemas. El plan no interesa a los hombres políticos, los actores sociales (empresarios y trabajadores) han tenido siempre reservas a su respecto, y el Gobierno ya no cree en la utilidad de ese ejercicio.” (J. de Keravasdoué, “Relations entre Sciences Sociales et Politiques en France”, *Bulletin GR. N° 60*, 1976.)

Otro análisis reciente<sup>7</sup> hace referencia a las expectativas generadas por la planificación del desarrollo concebida como una forma superior de tomar decisiones, en contraste con la inadecuación del mercado para cumplir con un papel orientador de la economía. Ese estudio pasa revista a las razones que habitualmente se dan para explicar los frecuentes casos de fracaso relativo de los planes de desarrollo, tales como deficiencias del propio plan, debilidades institucionales (ubicación administrativa inadecuada de la oficina de planificación por ejemplo), falta de información oportuna y confiable, fenómenos económicos no previstos, e insuficiencias de la administración pública. Concluye, sin embargo, que el obstáculo principal para una planificación exitosa es la falta de apoyo gubernativo real para los planes que los propios gobiernos aprueban.

Por otra parte, también es cierto que muchos de los planes formales elaborados en la región en el curso de los últimos quince años fueron pronto abandonados o sustituidos, nunca tuvieron vigencia real, o, en todo caso, la relación entre sus metas y la realidad posterior fue débil. Así ha sido también señalado reiteradamente en diversos análisis producidos en América Latina durante los últimos años.

Tanta observación crítica conduce a una evaluación pesimista de la planificación como instrumento del desarrollo. Hay, sin embargo, una contradicción evidente entre tal evaluación y la verificación empírica de la persistencia con que diversos y sucesivos proyectos políticos han utilizado el instrumento planificador. La continuidad en el esfuerzo no puede obedecer sólo a simple inercia burocrática, por lo que hay que hacer un balance más sistemático de los elementos de frustración y progreso que es posible detectar.

Por otra parte, no parece justificarse un juicio negativo respecto de la planificación si se examina de manera más concreta la labor que realizan las entidades que integran los sistemas formales de planificación.

Tampoco resulta razonable tanto pesimismo si se considera que, si bien con ritmo discontinuo e instantes de crisis, en el nivel de vida latinoamericano se ha registrado un sensible aumento, y aunque no siempre puede distinguirse con claridad la influencia que la planificación ha podido ejercer en ese proceso, indudablemente su papel no ha sido despreciable.

El problema radica en gran medida en el contraste entre las expectativas generadas en torno a la planificación como el instrumento que permitiría superar los obstáculos al desarrollo, y una realidad mucho más modesta. Este fenómeno, por lo demás, es de general

<sup>7</sup>Véase Tony Killick, "The possibilities of development planning", en *Oxford Economic Papers*, vol. 28, julio 1976.

ocurrencia y tiende a afectar a cualquier medio de acción social en una época caracterizada por la explosión de aspiraciones y demandas y la consiguiente impaciencia por satisfacerlas.

No se ha producido una transformación espectacular y en gran escala de los sistemas sociales y económicos de América Latina. El cambio radical y drástico, sin embargo, es propio de una revolución y no puede exigírsele a la planificación. Esta no es más que un instrumento de acción del régimen político existente en cualquier instante; es dependiente, por lo tanto, de las constelaciones de poder existentes en la sociedad en el período de su aplicación. Esta observación, por cierto, no califica las bondades ni los inconvenientes de tal o cual tipo de revolución, ni pretende entrar a analizar beneficios y costos relativos de distintas vías o estilos de desarrollo. Busca señalar simplemente, que no procede atribuir a la planificación hipotéticas culpas o fracasos que, en todo caso, tendrían que referirse al sistema social y político.

En cambio, si el análisis se sitúa en el plano instrumental propio de la planificación es evidente que se ha registrado un progreso significativo en aspectos tan importantes como la información económica y social disponible, la capacidad para relacionar variables complejas entre sí, el desarrollo y utilización de técnicas cuantitativas para fines de proyección y previsión económicas y la formulación de políticas económicas más coherentes.

Como resultado de lo anterior se ha producido un muy significativo perfeccionamiento en la calidad y coherencia de los diagnósticos que, necesariamente, tienen que servir de base a un plan, o en general, a cualquier conjunto de decisiones.

Es, asimismo, indiscutible que se ha ido consiguiendo de manera progresiva y con sorprendente continuidad, una mejoría apreciable en la calidad técnica de los proyectos de inversión y en la coherencia de los programas de inversión pública, lo que se percibe, correctamente, como contribución esencial al logro de decisiones más racionales. Además, cabría señalar que la inclusión sistemática de los proyectos de inversión en el plan permitió un proceso más abierto de discusión y evaluación, en términos técnicos y políticos, sacándolo del ámbito restringido y a veces hermético y casi secreto de la institución individual responsable de formularlo y ejecutarlo.

Es posible que no proceda adjudicar estos avances exclusivamente a la planificación, pues han coincidido con un proceso paralelo de mejor formación de economistas, ingenieros y otros expertos, con el progreso de la economía y de las ciencias sociales en general, y con el desarrollo espectacular de sofisticados métodos matemáticos y de computación. Pero es indudable, también, que no se habrían aprovechado estas condiciones más favorables si la planificación no hubiera contribuido decisivamente a recogerlas y utilizarlas.

Además, la planificación ha aportado un método y una búsqueda sistemática de interrelación, compatibilidad y coherencia que son valiosos tanto para interpretar el pasado, como para conocer la realidad presente y prever tendencias del futuro. Esta observación es válida aunque persistan algunas faltas de coherencia entre fines y medios, contradicciones entre políticas económicas a menudo simultáneas y cierto divorcio entre proyecciones y planteamientos de los planificadores y los problemas concretos del corto plazo. Son estas tareas de perfeccionamiento del instrumental técnico disponible y del proceso planificador en su conjunto que requieren una dedicación continuada para mantener y acelerar el ritmo de progreso en la materia.

No debe subestimarse, tampoco, la contribución que la planificación ya ha hecho en el campo social y político. En primer término, la presentación explícita y coherente de antecedentes y problemas ha generado una progresiva toma de conciencia y creciente comprensión de la naturaleza y magnitud de las cuestiones que afectan al desarrollo. Este fenómeno abarca a políticos, burócratas, empresarios, intelectuales y, también, en alguna medida, a dirigentes de trabajadores, pese a las dificultades que plantea el lenguaje técnico especializado y un tanto hermético que caracteriza las formulaciones sociales y económicas. Más aún, se ha ido produciendo, respecto de estas materias, una paulatina ilustración de lo que podría llamarse la "opinión pública". Todo ello ha contribuido a facilitar la comunicación y a hacer posible el debate entre los diferentes actores sociales.

De mayor importancia aún, es quizás el papel impulsador y movilizador que ha tenido el plan-documento, constituido en promesa, en incitación a la acción y en aval de que es posible acceder dentro de plazos razonables a niveles de vida más elevados y, en general, a un destino mejor. Del mismo modo, el planteamiento explícito de problemas y objetivos conflictivos a que también ha contribuido la planificación, con una mayor sistematización que los canales políticos habituales, ha permitido tanto explorar alianzas y estrategias políticas para vencer resistencias, como intentar procesos más deliberados de negociación social.

El hecho real de que una proporción quizás mayoritaria de los planes formulados en América Latina hayan sido aplicados sólo parcialmente y por períodos limitados requiere, asimismo, alguna calificación. Por una parte, como ya fue insinuado en un párrafo anterior, puede ser racional e incluso necesario, abandonar un plan determinado si hechos sociopolíticos o fenómenos coyunturales así lo aconsejan. Además, el incumplimiento de los planes se vincula no sólo a las deficiencias que obviamente han existido y aún subsisten en cuanto a coherencia y realismo de los planes, fallas de la administración pública, o desconexión del sector privado, sino también a la trama de relaciones y conflictos sociales y políticos.

En suma, los gobiernos latinoamericanos cuentan hoy, a través de la planificación —aunque a ésta pueda no corresponder por entero el mérito de su gestación inicial— con un arsenal de información, conocimientos e instrumentos de acción mucho más rico y variado, lo que sin duda aumenta su capacidad de hacer frente a las cambiantes situaciones de la historia.

Por fin, más que acusar a la planificación por no haber alcanzado las metas fijadas, habría quizá que destacar la responsabilidad que en ello le cupo a los proyectos políticos, carentes de una formulación adecuada o de la continuidad necesaria. De todos modos, en general, no ha existido entre proyecto político y acción planificada la congruencia que, de acuerdo con lo señalado anteriormente, constituye condición básica para el éxito del proyecto planificador.

Esta reflexión parece justificar que el presente documento se proponga explorar preferentemente los aspectos sociopolíticos de la planificación, y considere las técnicas y métodos sólo en cuanto exista una evidente interrelación de lo político y lo técnico en cada fase del proceso planificador, como ya fue sugerido en el capítulo anterior.

### III. NUEVOS PROBLEMAS Y DESAFIOS EN EL DESARROLLO Y LA PLANIFICACION LATINOAMERICANA

En la actualidad, los esfuerzos de planificación en América Latina se encuentran abocados a la solución de problemas nuevos o en alguna medida diferentes a los que hubieron de enfrentar en las décadas pasadas. Sea cual fuere el grado de novedad que cada uno de ellos tenga, considerado separadamente, el conjunto y su significación global presenta cambios notables en relación con el pasado reciente. Las modificaciones producidas tanto en el contexto internacional y regional, como en la estructura interna de los países, presentan nuevos desafíos, que exigen la implementación de soluciones originales, aprovechando la experiencia acumulada hasta el presente.

A continuación, se enumerarán someramente las modificaciones acaecidas en esas tres dimensiones que mayor influencia ejercen sobre el desarrollo latinoamericano y que, por consiguiente, más importancia tienen para los procesos de planificación.

#### A. Los problemas mundiales emergentes y la crisis del orden económico internacional

En época reciente se han producido grandes cambios en las relaciones políticas y económicas internacionales, que han tenido como consecuencia básica acelerar la creciente interdependencia entre los diferentes Estados nacionales. La capacidad de éstos para tomar individualmente decisiones efectivas ha disminuido considerablemente, tanto porque los acontecimientos que los afectan son en muchos casos bastante independientes de su voluntad, como porque el proceso de decisión ha asumido una mucho mayor complejidad.

Especial importancia ha tenido el progreso en materia de transportes y comunicaciones y su impacto sobre el tiempo y la distancia. El hecho de vivir en un mundo único se ha tornado evidente para la mayor parte de la humanidad.

Al conocerse al instante los sucesos que acaecen en los lugares más lejanos, la interacción cultural e ideológica ha adquirido una intensidad, amplitud y extensión nunca antes conocidas. De igual forma se difunden con celeridad las informaciones sobre los nuevos productos que caracterizan a la sociedad de consumo contemporánea, contribuyendo así poderosamente a la aspiración por incorporarse a ella de la mayoría de los aún excluidos.

También ha tenido gran relevancia el progreso tecnológico en el campo más directamente productivo. Originado casi por entero en las

naciones industriales, se caracteriza por técnicas que hacen uso intensivo de capital, que exigen unidades productivas cada vez más grandes y concentradas y que requieren mercados de dimensión cada vez mayor para aprovechar debidamente las economías de escala.

Así, la "composición del comercio mundial por tipos de bienes ha cambiado profundamente entre 1950 y 1975. El peso relativo de las manufacturas ha crecido de 43.7% en 1950 a 60.4% en 1975... Los alimentos y materias primas, en cambio, han caído en el mismo período de 46.4% a 19.1%".<sup>8</sup>

Ello ha hecho entrar en escena, con nuevas modalidades, a un poderoso actor: la empresa transnacional.

"La acción de las empresas transnacionales en los planos nacional e internacional es antigua. Sin embargo, su función ha adquirido actualmente rasgos nuevos, al actuar en un espacio económico internacional unificado. Esta globalización del área de economía de mercado es viable por razones técnicas y políticas. Técnicamente, es posible implantar geográficamente cada etapa del proceso productivo —o su totalidad— en donde lo aconseje el cálculo económico; y en el plano político, desde la posguerra se ha establecido un cierto grado de unificación de los países occidentales, acentuado por las políticas comunes de seguridad. Dentro de este marco, las empresas transnacionales se han convertido en un elemento fundamental de la actividad económica y del relacionamiento de los países desarrollados entre sí, y de éstos con los países en desarrollo. Ellas son las que realizan, a escala internacional, las principales tareas empresariales en cuanto a programas de financiamiento, inversiones, innovaciones tecnológicas, y en general, en materia de organización y de decisiones económicas."<sup>9</sup>

La cita anterior no describe solamente un proceso marcado por una cierta lógica técnico-económica, sino que registra también una de las facetas más importantes del cambio en la estructura y relaciones internacionales de poder.

La estratificación de poder internacional está condicionada, sin duda, por una gran cantidad de factores diversos. Al respecto, conviene destacar que depende y varía en gran medida con la disponibilidad de armamentos estratégicos. Durante un largo período posterior a la Segunda Guerra, el panorama internacional estuvo signado por el predominio absoluto e indiscutido de las dos grandes potencias nucleares. Hoy, sin embargo, son varias las naciones que han accedido al exclusivo "club" de los poseedores de armamentos nucleares y muchas otras se aproximan al momento en que estarán en condiciones de hacerlo.

<sup>8</sup>Véase CEPAL, *El desarrollo económico y social y las relaciones externas de América Latina*, E/CEPAL/1024/Rev.1, junio de 1977, p. 177.

<sup>9</sup>*Ibid.*, pp. 181 a 182.

Esta ampliación y dispersión de la capacidad nuclear se encuentra estrechamente unida a las modificaciones más hondas habidas en el orden internacional, que podrían resumirse en el pasaje de una situación de poder bipolar, predominante desde la Segunda Guerra Mundial, a otra que podría denominarse multipolar, donde se da un rápido proceso de redefinición interna de los bloques con el surgimiento de nuevos liderazgos, acompañado al mismo tiempo de una modificación de las relaciones entre el mundo occidental y el conformado por los países de economía dirigida. Probablemente, esos cambios se resumen en el paso de la guerra fría a la política de distensión. Ello se acompaña, o tiene como uno de sus elementos fundamentales, el creciente intercambio comercial existente entre ambos bloques.

Estos y otros fenómenos provocan continuas modificaciones en la distribución del poder a escala internacional, que si bien cierran opciones para los países que gozan de menor poder relativo, entre los que cabe incluir a algunos de los latinoamericanos, abre también posibilidades nuevas que necesitan ser exploradas y aprovechadas debidamente.

Estos procesos de internacionalización de los problemas y de la toma de decisiones han sido acompañados, contradictoriamente, por la exacerbación de los proyectos nacionalistas. Al ver recortada por los hechos la soberanía nacional, fundamento del Estado-Nación, proliferaron los llamamientos defensivos, dirigidos a frenar, sin conseguirlo, aquel proceso. Es probable que en esta situación de tensión entre las exigencias de participación en un nuevo orden internacional más interdependiente y la necesidad de defender la cualidad esencial del Estado, pueda encontrarse uno de los elementos centrales de la crisis que hoy afecta a éste.

En este contexto, diversos hechos han producido cambios de gran magnitud tanto en la distribución del poder internacional como en la capacidad relativa de las naciones para alcanzar niveles de bienestar más elevados en plazos razonables.

En primer término, cabe mencionar la crisis del petróleo, cuyos efectos han hecho perder vigencia a la convencional clasificación que destacaba la existencia de un "tercer mundo" junto a los países capitalistas avanzados y al área socialista. Hoy se habla, además, de un cuarto mundo, el de los países subdesarrollados que carecen de petróleo.

Estrechamente vinculado a lo anterior pero no solamente derivado de él, está el fenómeno de inflación y desempleo simultáneo sufrido por las economías altamente industrializadas en los años recientes, que pese a ciertos signos positivos no ha sido aún superado. Los países en desarrollo, por su parte, se han visto enfrentados a crisis similares o, al menos, a una combinación perversa de encarecimiento de importaciones y reducción de exportaciones, producida por la situación de las economías avanzadas.

Por su parte, los fenómenos monetarios mundiales y las fluctuaciones y crisis de diversas monedas, conjuntamente con la creciente privatización del crédito internacional que ha reforzado a la banca privada y a otros organismos del mundo desarrollado, han producido cambios en los problemas, modalidades, garantías y negociaciones involucrados en la obtención de recursos financieros en el mercado mundial.

A lo anterior se agrega el peso excesivo sobre la balanza de pagos del endeudamiento externo, tanto estatal como privado, éste a menudo con garantía pública. La amortización de los servicios de la deuda externa ha experimentado un notable aumento en la primera mitad de la década. La tendencia habitual de los países afectados ha sido recurrir a la renegociación. Sin embargo, la idea de no confiar exclusivamente en los mecanismos bilaterales o en su variante de club de acreedores *ad hoc* para cada deudor particular, ha conducido a la búsqueda de mecanismos multilaterales de renegociación.

Todo lo anterior ha contribuido a que hicieran crisis las reglas prevalecientes desde la posguerra. La carencia de principios comunes sólidos y la inestabilidad e inseguridad prevalecientes han alentado la búsqueda de un nuevo orden económico internacional. Pero hay diversas orientaciones ligadas a las posiciones ocupadas por las naciones que las sustentan en el plano internacional. Continuidad, seguridad y actitud cauta y previsoras frente al futuro, caracterizan las formulaciones de las naciones industriales sin perjuicio de la existencia, en esos mismos países, de sectores de opinión que sustentan tesis más radicales o más vinculadas al destino y necesidades de las naciones en desarrollo.

El Tercer Mundo, en cambio, ha llevado a la discusión del nuevo orden internacional sus viejas aspiraciones de un trato más justo, en especial en lo atinente al precio de las materias primas. El éxito de la OPEP en cuanto al alza de los precios del petróleo, si bien ha acarreado graves problemas a muchos países en desarrollo, ha sido considerado por muchos como ejemplo y demostración de la posibilidad de negociación que alcanzan los países productores de materias primas cuando consiguen coordinar su actuación internacional. Sin embargo, no todos los países cuentan con un producto básico de la importancia y especiales características del petróleo. De todas maneras, la exploración de las posibilidades de acuerdo de productores que se están llevando adelante respecto de diversos bienes primarios constituyen un elemento importante en el esfuerzo por mejorar la situación de los países subdesarrollados, en los que varias naciones de la región desempeñan un papel destacado. En definitiva, hay una línea de continuidad en las posiciones sostenidas por estos países desde la primera UNCTAD hasta hoy, acompañada de una tendencia a buscar nuevos campos de acción mancomunada.

En ese contexto, América Latina está en una situación especialmente compleja. Desde la Segunda Guerra Mundial, ha avanzado en el

camino de la industrialización, pasando de la sustitución de importaciones a la exportación de manufacturas. Por el nivel de desarrollo alcanzado es considerada la "clase media" del concierto de las naciones, y por ello aparece como menos acreedora a tratamiento preferencial. Se supone, además, que debe compartir las restricciones al crecimiento y demás sacrificios derivados de los planteamientos ambientalistas en torno al posible agotamiento de los recursos naturales y a los peligros de la contaminación y la ruptura del equilibrio ecológico. Obviamente, los países de la región han rechazado esos planteos, y en especial el concepto del "crecimiento cero" postulado en los conocidos informes del Club de Roma,<sup>10</sup> y han expresado su preocupación por las repercusiones que podría tener en la región el mayor costo eventual de las nuevas tecnologías.

### B. La dinámica cambiante de los procesos de integración y cooperación regional

Los intentos latinoamericanos de integración han experimentado desde su inicio, hace dos décadas, diversas coyunturas consideradas "críticas" por los observadores. Sin embargo, se requiere gran cautela en el análisis y denominación de las fases de estos procesos, especialmente si se trata de evaluar sus repercusiones en la política planificada de desarrollo. En líneas generales, la experiencia indica que ellos siguen secuencias que en un momento hacen hincapié en la promoción de instituciones políticas regionales o subregionales, y en otros acentúan la cooperación entre Estados, grupos y sectores en el plano regional y subregional. El constante cambio de énfasis en la valoración de objetivos y posibilidades y en la percepción de sus propias conveniencias por parte de cada país determina que el proceso no avance linealmente según lo proyectado en los esquemas institucionales.

Así por ejemplo, hace una década se aceptaba comúnmente la necesidad de un marco general armónico para los objetivos de crecimiento y equilibrio regional. La ampliación de mercados y la asignación selectiva de prioridades en el sector manufacturero eran los instrumentos a que podía recurrir la autoridad regional o subregional para corregir de manera programada los desequilibrios del comercio intrazonal y distribuir los beneficios entre los diversos adherentes.

De ahí la demanda generalizada de decisiones políticas para acelerar el proceso.

<sup>10</sup> Meadows, *et. al.*, *Limits to Growth*, MIT Press, 1972; M. Mesarovic y E. Pestel, *La humanidad en la encrucijada*, FCE, México, 1975.

Pues bien, el perfeccionamiento de los mecanismos de integración a través de una amplia red de tratados, rompió la inercia histórica y mostró las potencialidades de una comunidad en vías de asociación. Sin embargo, el esfuerzo desplegado para lograr el indiscutible avance producido, vino a temperar optimismos políticos prematuros, que no evaluaban las dificultades propiamente económicas del proceso. En efecto, los diversos esquemas —con proyectos de integración con diferentes modalidades y ámbitos— han alcanzado ya el punto en que la complejidad técnica de las opciones comienza a retardar las decisiones gubernamentales.

Por otra parte, se expande simultáneamente la red de intercambios que configura, con sus acuerdos y complementaciones sectoriales, los avances en el sector de infraestructura física y un mayor intercambio cultural, un verdadero proceso informal de cooperación, que carece del carácter formal inherente a los tratados de integración. Sus objetivos económicos de ampliación de mercado, especialización industrial y mejoramiento del comercio intrazonal son similares, y su auge se explica por el cambio de las condiciones económicas, derivado tanto de nuevas inflexiones en la estrategia de desarrollo, como de la crisis económica externa.

La creación en 1975 del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), refleja la doble preocupación defensiva y de coordinación de los países latinoamericanos: por una parte, defensa de las materias primas y de la capacidad de negociación y, por otra, promoción de programas y proyectos de interés para dos o más países de la región.

De esta manera surgen nuevas modalidades de conectar las esferas de la integración regional y del desarrollo y la planeación nacional, planteando asimismo problemas técnicos y políticos de evaluación de nuevas opciones. Esto había sido ya anticipado, en alguna forma, en las proposiciones pioneras de los organismos internacionales.

### C. Nuevas dimensiones y prioridades en relación con problemas nacionales

Los procesos de desarrollo de los países latinoamericanos y, en consecuencia, las tareas de la planificación, están siendo particularmente afectadas por cuestiones —nuevas o de larga data— sobre las cuales se harán algunas consideraciones.

a) La “revolución de las expectativas” y el consiguiente desequilibrio entre ellas y la realidad es un fenómeno cada vez más general y acelerado. El incremento acelerado de la urbanización ha expuesto a grupos sociales cada vez más amplios al “efecto de demostración” mundial a través de los medios de información masiva, generando en ellos aspiraciones de más altos niveles de consumo de los bienes y servicios ofrecidos en sociedades de abundancia. Ello no obstante, son

evidentes las disparidades en la distribución de los frutos del crecimiento, a lo que se añade un desequilibrio creciente entre desarrollo social y progreso económico. Así, los avances en educación, salud y organización social a menudo alcanzan un ritmo superior al comprobado en el ingreso per cápita y estimulan la formulación de nuevas y más exigentes demandas sociales.

Por último, diversos programas de desarrollo y reforma social se plantean en términos de igualdad de derechos: de todos a tener casa, de los campesinos a poseer tierra propia, de la juventud a ingresar a la universidad, etc. Y los grupos sociales correspondientes contrastan tales derechos con la inevitable lentitud relativa con que se expande la provisión de los bienes y servicios respectivos.

Como consecuencia de todo lo anterior, los recursos disponibles se perciben como cada vez más insuficientes para responder a las demandas, y se agudiza de por sí la alta conflictividad de los problemas distributivos.

b) El ritmo de desarrollo tiende a ser discontinuo. La importante contribución hecha por la sustitución de importaciones no ha sido suficiente. La estrechez de los mercados internos, salvo contadas excepciones, se acentúa ante las escalas "eficientes" de producción y muchos de los países enfrentan recurrentes crisis de balanza de pagos. Todo esto ha contribuido a acrecentar la importancia de las exportaciones, iniciando una nueva etapa de "desarrollo hacia afuera" que plantea serias exigencias a los productores latinoamericanos que deben ahora competir en el mercado internacional.

c) Las oportunidades de empleo y en particular la ocupación en la industria no siempre crece a ritmo suficiente. Este es uno de los problemas que más atención concita en la presente etapa del desarrollo, en el que desempeña importante papel la importación masiva de tecnología avanzada que necesitan los sectores "modernos" de la economía.

d) La erradicación de la llamada "pobreza crítica" ha surgido como una nueva prioridad que cobra mayor fuerza en los países que ya han alcanzado un nivel medio relativamente más alto, sumándose allí a las aspiraciones insatisfechas de las clases medias y de los trabajadores organizados.

#### D. La planificación ante los nuevos problemas y desafíos

Como se señaló al comienzo de este documento, su tema central es la planificación estatal. En consecuencia, la presentación hecha en los párrafos anteriores tuvo por objeto poner de relieve las conexiones que las materias planteadas tienen con esa planificación, y las exigencias y condiciones que le imponen.

En primer término, queda de manifiesto que dada la creciente interdependencia entre las naciones, no basta con un adecuado diagnós-

tico de la situación interna, por cuanto gran cantidad de decisiones y fenómenos que afectan muy directamente la evolución de cada país, derivan del funcionamiento del sistema económico internacional y de la actuación de cada gobierno en los ámbitos de discusión y negociación internacionales y de su coordinación o confrontación con otros congéneres en situación similar.

Por otra parte, las crisis internacionales son de difícil pronóstico y en todo caso imposibles de prever con certeza. Sin embargo, está claro que sus efectos deben ser contrarrestados con esfuerzos coherentes y oportunos de contención y superación. De ahí, entonces, que los problemas mundiales emergentes generen nuevos problemas para los sistemas nacionales de planificación, al aumentar las exigencias de articulación entre procesos externos y objetivos nacionales de mediano plazo, y al procurarse resguardar éstos por medio de una compatibilidad sostenida entre ellos y los fenómenos mundiales de corto plazo.

La planificación se ve enfrentada así a la necesidad de desarrollar una capacidad de previsión frente a los acontecimientos externos, y a considerar soluciones selectivas y coordinadas para atenuar o reducir el efecto de los fenómenos exteriores en sectores claves de la economía. Incluso podría pensarse que los gobiernos necesitarían de sus planificadores la realización sistemática de ejercicios analíticos que permitieran confrontar las estrategias de desarrollo vigentes con eventuales crisis futuras. Al respecto, lo sucedido en la primera mitad de esta década ha dejado ya alguna experiencia sobre la manera de enfrentarlos selectivamente y con la urgencia requerida.

Desde otro ángulo, tanto los problemas políticos y económicos internacionales anteriormente descritos, como los procesos regionales, subregionales y bilaterales de integración y cooperación reducen —en grado variable— la autonomía de decisión de los países latinoamericanos, afectando de diversa manera a los proyectos políticos nacionales, y planteando la posibilidad o la necesidad de acciones conjuntas de dos o más países en variados campos. Surge así la cuestión de si es factible estructurar procesos de planificación supranacional o, al menos, una comunicación permanente y sistemática entre los diversos sistemas formales de planificación.

No se trata, por cierto, de una materia de fácil resolución. En efecto, aun el intercambio de información estará sujeto a algunas tensiones, porque si bien los países implicados tendrán intereses en común, también habrá áreas en que existirán contraposiciones y conflictos.

Sin embargo, la acción conjunta frente a los impactos del exterior parece ser indispensable para países que, como los latinoamericanos, se encuentran en situación de dependencia y, por consiguiente, de escaso poder relativo individual (con la excepción parcial de algunos de los mayores y, en especial, de Brasil y Venezuela). Proceso político y

planificación se ligan así otra vez en un plano diferente al que hasta aquí ha abordado la planificación, y que requiere de ésta el desarrollo de instrumentos que faciliten acciones comunes eficaces de clara significación política.

El desafío planteado a la planificación es similar en lo que respecta a los procesos de integración y cooperación aunque, a diferencia de lo anteriormente expuesto, las relaciones de interdependencia en que estos procesos se basan son deliberadas. Corresponde entonces a los organismos de preparación de programas y proyectos y de evaluación de cada país, la elaboración técnica de proposiciones de cooperación formal e informal dentro del proceso de integración. Esta necesidad se hace presente de preferencia en el campo de la sustitución de importaciones sobre bases regionales o subregionales, por cuanto el consenso inicial básico acerca de esta estrategia de desarrollo se pierde o se torna más difícil al discutirse la programación y asignación de inversiones específicas.

Los sistemas de planificación de los países participantes se ven en la necesidad de desarrollar un marco conceptual y de análisis común, que permita identificar beneficios y costos de la industrialización compartida, de los mecanismos de corrección de desequilibrios y demás materias pertinentes. Esta parece ser una condición importante para evitar que los procesos de integración pierdan impulso y defrauden las expectativas que habían concitado.

Por otra parte, la identificación de opciones entre las cuales decidir en un plano primordialmente técnico restituye a la planificación para la integración su carácter instrumental, facilitando las perspectivas políticas de los proyectos gubernamentales, lo que contribuye a despejar prejuicios genéricos acerca de las ventajas y desventajas del proceso integracionista. La voluntad política suele ser condición necesaria pero no suficiente del progreso en la cooperación regional, especialmente cuando los esquemas formales de integración llegan a niveles de precisión sectorial que requieren una mayor anticipación técnica. No se trata, en estas líneas, de identificar dichos sectores o problemas concretos en los diferentes acuerdos interestatales. Se verifica, sin embargo, su existencia y que el ritmo de avance tiende a ser disparejo y desigual. A vía de ejemplo, cabe mencionar ciertas áreas, como infraestructura física y transporte, en que los sistemas nacionales de planificación requieren acuerdos detallados de gran complejidad técnica y en que eventuales atrasos pueden paralizar los logros alcanzados o proyectados para todos los socios del acuerdo en ejecución.

En consecuencia, en las esferas antes mencionadas y en otras cuestiones polémicas es indispensable que cada nación reconozca que el perfeccionamiento de un sistema y proceso internos de planificación exige el esfuerzo deliberado de conocer y medir el efecto de los acontecimientos externos y de participar en las diversas fases de las

iniciativas de cooperación e integración, dada la gravitación que éstas pueden tener para que se materialicen los objetivos nacionales. Con todo, no deben confundirse los procesos de integración con los procesos generales que conducen a una mayor interdependencia entre los países de la región. En efecto, los procesos de integración suponen la voluntad deliberada de alcanzar objetivos delimitados con precisión en sus modalidades, mecanismos y plazos, sea cual fuere el contenido y la amplitud del esquema de integración convenido. En cambio, en el proceso de interdependencia, las acciones e interacciones entre países no suponen una trayectoria delimitada con anterioridad y por ende, el grado de interconexión alcanzado no supone necesariamente avanzar hacia nuevos umbrales de relación acumulativa y cada vez mayor. Cabría a este respecto el símil de que la interdependencia es a la integración lo que la racionalización es a la planificación.

Más aún, parece evidente que los avances de la racionalización y la interdependencia requieren marcos más exigentes de planificación e integración. En rigor, la interdependencia llega a ser una condición necesaria del proceso de integración, sin la cual éste no sobrepasa el marco superestructural de los tratados, dado que la región está aún formada por sociedades insuficientemente vinculadas entre sí y ligadas de manera sustantiva a los países centrales.

El espectacular desarrollo de las empresas transnacionales, que se han convertido en actores de primera magnitud en el escenario mundial, genera para los sistemas y procesos de planificación latinoamericanos el más difícil de los nuevos desafíos. Estas corporaciones toman sus decisiones según sus propios intereses y en una perspectiva globalizante que tiene al mundo como campo de operaciones, lo que hace que no necesariamente las acciones que finalmente adopten coincidan con los intereses de los países individuales en que operan, y sobre cuya evolución ejercen considerable influencia.

Por último, cabría señalar que las consideraciones hechas en este capítulo apuntan a destacar la necesidad de incluir en cualquier plan ciertas cuestiones estratégicas que en el pasado no han sido habitualmente consideradas. El cambio tecnológico deseado o previsto es, sin duda, un área que merece atención preferente. En estrecha relación con esta materia surge el problema del empleo, que ya ha adquirido carácter prioritario en años recientes y que todo intento planificador debe tener en cuenta. En grado variable según la situación y perspectivas nacionales, estas observaciones se aplican también a la disponibilidad futura de determinados recursos naturales y a los problemas que han ido surgiendo en relación con el medio ambiente.

En síntesis, aun cuando la planificación latinoamericana no ha terminado de superar las dificultades y limitaciones que ha debido enfrentar en el pasado, no puede dejar de atender las exigencias adicionales que provienen de la cambiante realidad descrita. En este sentido,

las observaciones formuladas pueden hacerse extensivas a las demandas y prioridades que se vinculan a los cambios en la dimensión y urgencia de diferentes problemas nacionales. Las cuestiones señaladas en el párrafo correspondiente sin duda estarán presentes e influirán en las características y fines de cada proceso planificador concreto y constituirán un antecedente importante para los gobiernos que se enfrentan a la necesidad de definir el ámbito y propósito de la planificación nacional. Y porque estas materias influyen, en primer término, en la definición del respectivo proyecto político, tanto en sus aspectos sustantivos como en los grados y niveles de conflicto, consenso y negociación entre grupos, y otras características del proceso social.

## IV. LOS ACTORES EN LA PLANIFICACION

### A. Aspectos generales

Todo proyecto político, sea cual fuere su naturaleza, puede instrumentarse técnicamente a través del proceso de planificación. Sin embargo, no es el proceso de planificación en abstracto, sino sus actores quienes determinan los caracteres de esa instrumentación.

La identificación y análisis de esos actores plantea problemas difíciles, cuya solución varía según los planos de profundidad del análisis, por lo que diversas respuestas pueden ser igualmente legítimas. El que este documento tenga por objetivo la planificación nacional toma a algunos de estos planos en más relevantes que otros.

Desde este punto de vista, y al nivel más abstracto, puede decirse que el único actor de la planificación es el Estado; pero, al mismo tiempo, es evidente que el mismo Estado proporciona y regula el escenario en que diversos actores internos y extranacionales interactúan en el proceso de planificación. Hay, además, otras dimensiones complejas del Estado en relación con la planificación que deben ser examinadas. La posibilidad de actuar en todas ellas se traduce y depende de la existencia de un aparato estatal, actor o pluralidad de actores en el proceso, sobre el que, de diversas maneras, tratan de influir el resto de los actores. Por último, este complejo proceso tiene un producto: su traducción en políticas estatales en las que se despliega el proceso de planificación.

Por estas razones, este capítulo examina sucesivamente el escenario, los actores internos y extranacionales, las diversas dimensiones en que el Estado es actor del proceso y, por último, el aparato gubernamental. Debido a su complejidad y especial importancia, la cuestión de las políticas estatales se analiza en el capítulo siguiente. No es ocioso reiterar, quizás, que como el tema central es la planificación nacional, los otros actores sólo se examinan aquí en relación con ella, y no se entra a considerar los aparatos organizativos de los que pueden estar provistos, girando la discusión esencialmente alrededor del Estado.

### B. El Estado y el escenario de la planificación

En tanto que el Estado dispone del monopolio de la coacción legítima, podría en cierto modo decirse que es el único actor de la planificación. Solamente él está en condiciones de establecer las normas que regirán obligatoriamente el proceso y darán validez jurídica a su producto. En este sentido abstracto, la aseveración es verdadera y tiene la importancia de señalar una diferencia básica entre América Latina, donde el Estado

ha sido la forma política desde hace al menos un siglo, y otras regiones del mundo no desarrollado donde se trata de un fenómeno mucho más reciente.

Como consecuencia, en varios países del continente aparecen ya en el siglo XIX proyectos políticos nacionales muy estructurados, y la concepción moderna de la planificación encuentra antecedentes nada desdeñables que facilitan su inserción. En otras palabras, la planificación es estatal; se inscribe dentro de Estados que tienen una determinada estructuración de poder interna y diferentes maneras de afirmación frente a los intentos hegemónicos externos. Naturalmente tal estructuración no es estática. Por el contrario, podría sostenerse que es posible identificar a través del tiempo diferentes constelaciones de poder que dan origen o permiten la formulación de distintos proyectos políticos, apoyados en clases y grupos sociales de gravitación y composición relativa variables. Cada constelación de poder corresponde a cierta relación entre los actores sociales los que, por tanto, no pueden entenderse actuando separadamente, sino vinculados en una compleja trama de alianzas, compromisos y antagonismos. Su consideración individual en los párrafos que siguen, obedece pues sólo a fines de exposición.

He ahí que si la planificación es, en este plano, un instrumento del Estado y éste su único titular legítimo, también es cierto que el Estado proporciona el escenario en que interactúan los múltiples actores del proceso que lo constituyen y establece, además, las normas que lo rigen. Ese escenario es complejo, no sólo porque muchos actores internos y externos intervienen en él, sino porque la misma idea de escenario es abstracta. En realidad dentro de ese escenario general se despliegan varios otros, áreas de confrontación de los diversos actores, en las que estos últimos no son necesariamente los mismos, ni los conflictos desembocan en uno central y único. Los intereses de los exportadores pueden divergir, y normalmente así sucede, de los sostenidos por los importadores; el nivel de precios agrícolas afecta los intereses de los consumidores urbanos; la planificación nacional puede favorecer a algunas regiones y perjudicar a otras, etc.

Los actores, entonces, tratan de defender sus propios proyectos políticos cuando los tienen, sus intereses cuando éstos no han sido considerados en algunos de los que se confrontan, sus ideas, etc., en el escenario regulado por el Estado, pero al hacerlo tratan de penetrar al interior del proceso mismo de decisión estatal.

### C. Los actores internos y externos

Esa gran diversidad de actores se estructura en formas múltiples y variables según las situaciones nacionales, lo que hace vano intentar presentarlo en fórmulas simples.

Siempre aparecen actores formalmente responsables y actores reales que pueden o no coincidir con los primeros. En muchos países existen definiciones legales o reglamentarias de los actores legítimos en el proceso de planificación, pero es obvio que no son los únicos participantes en él.

Es importante también distinguir de los actores propiamente internos, aquéllos que son en esencia externos al país, como las empresas transnacionales. En general, es posible decir que los actores reales y su grado de participación efectiva depende de la estructura de poder y de la naturaleza del proyecto sociopolítico que se adopta o se impone. La exploración de las consecuencias de esta afirmación excederían con mucho a la naturaleza de este documento.

Cabe sin embargo, observar que, en cualquier circunstancia, la reducción del análisis a actores formalmente definidos, por ejemplo políticos, planificadores y burócratas, es simplista y engañosa. Lo primero, porque pasa por alto los muy diversos grupos de presión que están interesados en el proceso de planificación y que no siempre actúan a través de los actores mencionados sino, por ejemplo, paralizando en todo o en parte la ejecución de la política planificada. Lo segundo, porque tiende a mostrar la planificación como un drama que se desarrolla desde la perspectiva del planificador, el que aunque muy importante es sólo un actor en un proceso en el que intervienen, incluso desde el punto de vista técnico, muchos otros. Este hecho comienza a ser reconocido formalmente en varios países. Por ejemplo, el Ministerio de Planeamiento en la Argentina se divide en dos partes: Planeamiento y Proyecto Nacional. Esta última reconoce a su vez, una bipartición; Relevamiento y Prognosis, Proyectos y Políticas. Esta mención basta para indicar la variedad de técnicos que, además de los planificadores, requiere la tarea. En la práctica, con mayor o menor intensidad y sea cual sea la organización formal, esto ocurre en todas partes.

Si bien los actores efectivos son muchos más que los reconocidos por los análisis tradicionales, tampoco son innumerables, y en cada sociedad es posible reconocerlos. Su grado de participación depende del poder que detentan, pero también de la naturaleza del proyecto político. Es decir, los excluidos no sólo lo son por tener poco poder para enfrentar al proyecto político dominante, sino porque éste se propone excluirlos total o parcialmente.

Los cambios internos y los ocurridos en el escenario regional e internacional pueden alterar bastante a fondo la posición de los actores y su participación en el proceso de planificación. Así, por ejemplo, la promoción de las exportaciones no tradicionales ha introducido como actores de la planificación a grupos que en el pasado estuvieron ausentes o tuvieron un papel muy poco significativo en ella.

El proyecto político define los grados de participación o de exclusión deseables, en función de consideraciones que van más allá de

la economía pero que tienen profundas implicaciones para ésta. La participación puede ser considerada como uno de los objetivos más importantes del proceso mismo de planeación, pero también puede mirársela como una condición para que aquél pueda dar los resultados esperados. En cualquier caso, puede haber muy diferentes definiciones de las participaciones que se considera necesario incluir o excluir en las diversas etapas del proceso.

¿Debe situarse la participación sobre todo en las decisiones básicas de las que arranca el proceso, en la ejecución del mismo, en la revisión o en todas las etapas? ¿Es la mediación ideológica, implicada en todo proyecto político que se piensa ejecutar por medio de la planeación, la que da respuesta a estos problemas? Se sabe muy poco, además, del papel efectivo de la participación y de su variable importancia en las diferentes etapas o según los diferentes objetivos. Debe haber, sin duda, metas que son imposibles de obtener sin diferentes grados de participación voluntaria, entre tanto que otras pueden lograrse sin recurrir a ella o restringiéndola al mínimo, independientemente de las motivaciones ideológicas que estén detrás de los proyectos políticos. Hay muy poca investigación, sin embargo, que haya tratado de determinar con objetividad los diversos papeles que la participación desempeña efectivamente, distinguiéndolos en lo posible de los que debería desempeñar según la diversidad de proyectos políticos.

De todas maneras, existen en la sociedad proyectos competitivos. El plan estatal es sólo uno de ellos, o bien es el producto de un compromiso más o menos abierto entre los existentes. Todo plan estatal traduce elementos de conflictos y de consenso, en dosis muy variadas. Ello es muy perceptible en la etapa de elaboración y de definición; pero existe a lo largo de todo el proceso. Además, las áreas de conflicto rara vez cubren con la misma intensidad las diversas dimensiones de los proyectos competitivos. Así por ejemplo, como ya se señaló, puede esperarse más consenso sobre el desarrollo futuro de la energía eléctrica, que sobre la redistribución del ingreso o sobre la reforma urbana.

Los actores definen estrategias respecto al proceso planificador que pueden ser muy complejas y que hacen difícil, a veces, discernir los elementos de consenso y conflicto en juego. A vía de ilustración, cabe recordar que en el caso de la planificación francesa se ha señalado que la actitud de desinterés de los empresarios en el debate acerca de las estrategias del plan, y la negativa tanto suya como de los sindicatos a aceptar las comisiones del plan como lugar de concertación de acuerdos, se explica por el hecho de que cada sector elige para negociar las instancias que le son más favorables y donde puedan maximizar su influencia. Si el acuerdo se definiera en la comisión del plan privaría al sindicato de la huelga, al empresario de la manipulación de los precios y a ambos de la libertad para modificar después sus propias estrategias.

Los actores tienen, pues, muy diversos recursos de poder y los usan en muy diferentes instancias. La multiplicidad de los recursos y el hecho de que su análisis escape a los límites de este documento, lleva a mencionar sólo algunos. Los planificadores poseen información, conocimiento y métodos que les permiten señalar las tendencias, posibilidades y restricciones del futuro, así como los imperativos de la coherencia del proceso. A su vez, los intelectuales tienen poder por su capacidad de generación de ideas y pensamiento. Los partidos políticos aportan una visión de la sociedad futura deseada que sus miembros comparten, además de la organización y el respaldo de masas. Los empresarios manejan capital, precios y crédito, y hacen valer su conocimiento profesional y la información que les proporcionan sus propias tecnoburocracias privadas. Los trabajadores organizados recurren a la huelga y a la manifestación pública y tienen a favor su número.

Sin duda, el mercado es un terreno que favorece al empresario, a los grupos profesionales y a los sectores de altos ingresos en general, en tanto que el voto es un recurso que puede dar un mayor poder al obrero, al poblador marginal o a los pobres no organizados.

Los militares disponen de las armas, de su cohesión y prestigio institucional y de la similitud de juicios que deriva de un proceso de socialización en valores comunes. Por último, las empresas transnacionales disponen de capital, de tecnología y del control de determinados mercados. No corresponde hacer aquí ni un análisis exhaustivo ni una evaluación del poder efectivo de cada grupo social, variable por otra parte en cada país. Sólo en el análisis de políticas estatales concretas, como el que se explora en el capítulo siguiente es posible penetrar en la compleja trama de relaciones.

De todos modos se añaden a continuación algunas observaciones respecto de las empresas y de los tecnócratas, dada su ubicación estratégica en la planificación.

Las empresas, y en particular las corporaciones transnacionales, son actores destacados de cualquier proceso de planificación. Además, independientemente de que exista o no en el plano nacional, la planificación se ha convertido en práctica habitual en el seno de las empresas privadas de mayor importancia.

Los estudios sobre la materia coinciden en señalar que los planificadores de las empresas se han transformado en analistas y formuladores de la política de las mismas, y actúan como asesores o como estado mayor en contacto estrecho con sus más altos ejecutivos.

Hay al menos dos líneas de acción distintas de la planificación empresarial. Una de ellas es la tradicional función de evaluación y control de resultados, que en la actualidad resulta insuficiente, por lo que se le ha añadido la planificación estratégica, más preocupada de precisar objetivos y políticas.

Las observaciones precedentes no hacen sino confirmar el poder que tiene ese actor fundamental del proceso de planificación que es la empresa; poder derivado no sólo de su fuerza económica-financiera, sino también del aprovechamiento de la información, de las proyecciones microeconómicas y macroeconómicas y de los demás instrumentos de la técnica contemporánea.

Los sistemas de planificación de los países de economía mixta no pueden eludir la necesidad de definir una forma de relación con la empresa privada. A menudo, por desconfianza, temor o simple incomunicación, ocurre que se elaboran planes y se formulan políticas sin contacto ni consulta con el sector privado, pese a la gravitación decisiva que la conducta de éste tiene en el desarrollo efectivo del país. Es evidente que la formulación de un plan o el diseño de un conjunto cualquiera de políticas económicas requiere conocer los programas, intenciones, actitudes y prejuicios de las empresas, así como el grado de concordancia o disparidad de criterios e intereses que las caracteriza. Un sistema de planificación que ignora estos antecedentes no está en condiciones de proyectar el futuro, de programar acciones coherentes que signifiquen un efectivo apoyo al desarrollo del sector privado, ni de sugerir políticas que permitan influir u orientar su comportamiento o vencer su posible resistencia a determinados aspectos del plan. El temor a la presión empresarial no es razón válida para rehuir el contacto. Es evidente que los empresarios siempre harán uso de su poder y no carecerán de canales e instrumentos para ejercerlo, entre los que, por lo demás, rara vez se cuentan las entidades que integran el sistema formal de planificación, dada la distancia que suele existir entre ellos y los centros efectivos de decisión.

En suma, una situación de aislamiento del sistema formal de planificación respecto de la empresa privada tiende a acrecentar el considerable poder que de por sí detenta este actor social, el que a menudo, al menos en lo que concierne a las corporaciones y conglomerados de mayor dimensión, ha adoptado, con mayor continuidad y un más alto grado de socialización interna que el Estado, los valores, procedimientos y técnicas propios de la planificación.

Es conveniente detenerse también un instante en el "experto", convertido en actor importante de la planificación y en dueño de una significativa cuota de poder en variados planos del proceso social.

El aporte científico-técnico del experto es, sin duda, de la mayor importancia, cualquiera sea el proyecto y régimen político imperantes. Ya no se concibe un proceso de desarrollo que prescindiera de su contribución y que no concuerde con la necesidad consiguiente de tecnificar la administración pública, perfeccionar los mecanismos de elaboración de planes, programas y proyectos de inversión y, en fin, aprovechar en todos los planos y niveles el prodigioso avance del conocimiento disponible.

Para los fines del presente trabajo, interesa tan sólo señalar que lo anterior no implica que el juicio del experto sea el factor determinante en la decisión y en la acción social. Mucho menos cabe atribuir al experto la función de que, en su calidad de tal, sea quien tome las decisiones sociales, pues si así aconteciera se estaría deformando el papel que le corresponde. Es en este sentido que se suele hablar del imperio indebido de la tecnocracia, que usurparía las funciones de decisión social y política.

Lo anterior no es sino el reflejo del poder que ha adquirido el tecnócrata. No integra éste un grupo perfectamente homogéneo, que responda a una ideología común y a análogas motivaciones, ya que se reconoce la afiliación de técnicos a casi todos los sectores ideológicos y partidos políticos conocidos. No obstante, adquieren ciertos valores comunes que provienen, por ejemplo, de su paso por determinados cursos de posgrado.

Al respecto, cabría señalar la inquietud que el poder del experto ha ido suscitando en los países desarrollados de Occidente. En efecto, en años recientes diversos autores europeos han planteado el riesgo que su creciente predominio puede implicar para el funcionamiento de una sociedad democrática. Las diferencias en la capacidad de acceso y comprensión del complejo conocimiento especializado y el carácter inherentemente elitario y no democrático de los círculos en que se mueve, puede conducir a procesos de toma de decisión en que la participación ciudadana se reduzca progresivamente.

La pérdida de poder del parlamento frente al poder ejecutivo —con el apoyo y sustentación que le dan sus expertos— no es sino un caso especial, particularmente visible, de un fenómeno más general. No hay sino un paso desde esta situación a la pretensión de la autoridad ejecutiva de ser el único intérprete válido del interés general.

Estas acotaciones no tienen más objetivo que destacar el papel que hoy desempeña el experto, actor social tan estrechamente ligado a la planificación. En su calidad de planificador, reivindica su función técnica, pero indudablemente quienes están más próximos a los centros de decisión, o deben interpretar o ponderar antecedentes cumplen también, de hecho aunque inconscientemente, una función política.

En todo caso, por lo dicho resulta claro que sean cuales fueran las intenciones del proyecto político en juego, la desigualdad entre los actores del proceso, que llega hasta la exclusión de algunos, hace difícil o imposible la obtención de ciertos objetivos. Es muy difícil esperar una real erradicación o disminución de la pobreza crítica, por ejemplo, cuando los afectados por ella no tienen ninguna voz en la definición del proyecto político ni en el proceso de planificación, y sólo son percibidos como víctimas indeseables de ellos. En ese sentido, el mayor o menor grado de exclusión y de desigualdad entre los actores admitidos

es una de las causas, aunque no la única, de la mayor o menor desigualdad en la distribución de los beneficios del desarrollo.

#### D. Los actores extranacionales de la planificación

Hay dos actores externos que, normalmente, planifican su propia acción: las empresas transnacionales y los organismos internacionales, particularmente los de financiamiento. Como la acción de estos últimos se supone regida en gran medida por reglas determinadas por los mismos gobiernos, sólo los primeros serán considerados en este contexto.

No es esta la ocasión de caracterizar a las empresas transnacionales, pero, complementando lo expresado en párrafos anteriores, debe recordarse el papel básico que el proceso de planificación tiene en su comportamiento. Por naturaleza, estos conglomerados se proyectan hacia un futuro relativamente lejano y realizan acciones cuyos frutos serán visibles en el largo plazo, por más que, obviamente, deban estar muy atentos a las exigencias del corto plazo. Se ha discutido y se discute si la acción de estas organizaciones es beneficiosa o perjudicial para los Estados, en cuánto y hasta dónde puede haber coincidencia o conflicto entre sus intereses y los del Estado-Nación. Pero tal controversia escapa a los límites de este documento.

Sin embargo, sean las empresas transnacionales buenas o malas en sí, o buena a veces y malas otras —según la posición que se adopte—, lo que parece imposible es que el Estado pueda ignorar en su planificación aquella que realizan tales empresas. Sería necesario tomarla en cuenta hasta para aprovechar debidamente sus efectos benéficos en el supuesto de que se parta, lo que parece aventurado de que ellos siempre existen.

Los diversos planes que las distintas empresas transnacionales formulan pueden —y normalmente así ocurre— tener efectos muy diferentes sobre el plan estatal, y suelen competir con él. Pero, en todo caso, la planificación estatal no puede ignorar esos planes sin grave riesgo. Sobre el comportamiento que conviene adoptar ante esta situación históricamente inédita, que hasta los Estados más poderosos enfrentan hoy, no hay más que inicios de definición. Los llamados “códigos de conducta” de esos conglomerados, examinados en diversos foros, no son en definitiva más que el intento de la sociedad internacional de establecer normas que los rijan y permitan prever su comportamiento, facilitando a los Estados la adecuada anticipación a él. La actividad económica y social es imposible sin normas que permitan calcular razonablemente sus cambios futuros. En otras palabras, los “códigos de conducta” u otros sistemas normativos persiguen que la planificación estatal esté al abrigo de comportamientos que puedan frustrarla o torcer su significado o, lo que es lo mismo, que esos comportamientos puedan considerarse con razonable confiabilidad dentro de las funciones que aquella planificación formula.

Esta competencia entre la planificación estatal y la realizada por las empresas transnacionales tiene un rasgo que la diferencia de la que puede existir entre la primera y los planes privados de los actores internos, porque en ella está en juego la real afirmación de la soberanía del Estado-Nación. En sus formas extremas, en efecto, no sólo se trata de influir para modificar la voluntad del Estado, sino de constreñir esa voluntad en términos que equivalen a una sustitución. Sólo la presión irresistible de Estados muy poderosos sobre sus satélites puede compararse históricamente a esta situación, en lo que se refiere a las dimensiones de lo que está en juego.

Por ello, y pese a que comienza a incorporarse este aspecto en el proceso de planificación, se echa de menos un análisis sistemático de la relación entre la planificación estatal y la de las empresas transnacionales, como el que se ha dedicado a otros temas que parecen tener menor relevancia. De las tantas cuestiones que deberían considerarse, se mencionará aquí una a título puramente ilustrativo.

En la nueva orientación muy generalizada de las economías latinoamericanas hacia lo internacional, el fomento de las exportaciones, particularmente las no tradicionales, cobra una importancia crucial en los planes de desarrollo. Ahora bien algunas firmas exportadoras pueden estar sometidas a ciertas restricciones para exportar, en virtud de que el país sede de la firma matriz las ha establecido. Este caso de imperio extraterritorial de la ley de un Estado a través de las empresas transnacionales es sólo un ejemplo de las presiones a las que puede verse sometida la gestión gubernativa y en consecuencia, la planificación estatal.

Como se ha afirmado, respecto a aquéllas "su poder y expansión le permite influir, directa o indirectamente, en las políticas y la acción del gobierno de origen y del gobierno anfitrión y a veces contribuir a colocar a los países en posición de interdependencia o dependencia".<sup>11</sup>

Estos hechos no significan sólo una evidente pérdida de soberanía que naturalmente afecta a los sistemas de planificación nacionales. Concretamente, la planificación se encuentra ante complejos económicos gigantescos respecto de cuyas intenciones y políticas le es difícil obtener información suficiente y oportuna, requisito básico para tener al menos en cuenta sus decisiones probables en cualquier esfuerzo de predicción. Si se pretende influir u orientar la acción futura de tales empresas, es probable que resulten insuficientes los instrumentos habituales de política económica. ¿De qué manera puede el sistema de planificación incluir la formulación de "reglas del juego" más o menos precisas para la instalación y operación de empresas transnacionales en

<sup>11</sup> Véase Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Multinational Corporations in World Development*, Nueva York, 1973, p. 71.

el territorio del propio país? ¿Cómo incorporar al proceso de planificación las negociaciones que puedan tener lugar entre el Estado nacional y determinadas empresas extranjeras, o entre éstas y empresarios nacionales? Se produce aquí otra conjunción de factores políticos y técnicos, pues la actividad de la empresa transnacional va ligada a complejos problemas de capital, tecnología y mercado cuyo conocimiento y análisis son vitales para permitir una instrumentación adecuada de la orientación general que, al respecto, pueda quedar señalada en el proyecto político nacional prevaleciente.

### E. Los actores en la planificación: El Estado

A lo largo de este análisis de quienes actúan en el proceso de planificación, ha sido posible apreciar las formas múltiples en que el Estado aparece en dicho proceso. Sin embargo, hasta ahora se lo ha mostrado esencialmente como proporcionando el escenario en que interactúan proyectos de planificación que compiten entre sí. Esto no agota, por cierto, su papel en la planificación, y por lo menos pueden detectarse otros tres. A ellos se dedican las consideraciones que siguen.

En primer lugar, *el Estado aparece como titular de la voluntad jurídica que legitima el proceso de planificación*. En las últimas décadas en la región ha habido un reconocimiento jurídico de la planificación nacional. Con ello, el actual Estado latinoamericano ha agregado otra modalidad a sus dimensiones tradicionales: la de alcanzar metas económicas y sociales cuantificables y cuantificadas.

Esta nueva realidad es quizá la única característica verdaderamente común al Estado planificador latinoamericano. Cualesquiera sean las formas normativas y los proyectos políticos, se impone una ley de eficacia que pesa sobre todas y cada una de las sociedades y Estados de la región, acosados por los problemas del crecimiento y del desarrollo económico y social.

Para cumplir con esa tarea es preciso dotar al gobierno de cada Estado de mayores recursos políticos y normativos que permitan enfrentar esta actividad verdaderamente empresarial, de dirección, coordinación y prospectiva. El gobierno asume la responsabilidad de programas, en cualquiera de sus formas, en nombre del Estado-Nación cuya racionalidad técnica supone un proceso de constante planeamiento.

Sin embargo, si bien la necesidad de esa tarea se impone a todos los Estados, las modalidades que ella asume y su magnitud tienen una gran diversidad, producto de causas múltiples entre las cuales descuellan la pluralidad de proyectos políticos y la relación entre el Estado y la sociedad civil.

En segundo lugar, el Estado aparece, efectivamente, *como actor frente a la sociedad civil*. La expresión de voluntad jurídica que legitima

el proceso planificador no es en sí misma indicación de la magnitud y calidad de los recursos de que dispone el Estado y que, en principio, puede transferir total o parcialmente a un gobierno determinado. Tampoco basta para determinar los recursos que transfiera efectivamente. Son recursos que experimentan una constitución y reconstitución permanentes en su paso desde el Estado hacia la sociedad y viceversa.

La ardua cuestión de las relaciones entre la sociedad civil y la sociedad política sólo se menciona para sugerir que cualquier planteamiento acerca de sus dimensiones respectivas y la dialéctica entre el Estado y la sociedad exige más rigor que los tradicionales análisis de las relaciones entre el sector público y el sector privado. Es usual confundir al Estado con su aparato burocrático, o separar totalmente de él en cuanto sector privado a grupos que gozan de diversos recursos de apoyo estatal. Como no todos los actores son iguales, es indispensable tener en cuenta las formas de dominación y la distribución de los recursos de la sociedad.

Sea como fuere, lo real es que el Estado —en este caso, entendido como constelación burocrática— es un actor privilegiado del proceso de planificación. Por el mismo hecho de que la constelación burocrática es más o menos heterogénea, el Estado puede ser más o menos coherente en cuanto planificador. Es un hecho que el peso del Estado radica en que su aparato gubernamental tiene el privilegio de la coacción para sus decisiones obligatorias. Sin embargo, coexisten o se yuxtaponen burocracias que obedecen a las finalidades cambiantes que ha debido asumir el Estado latinoamericano. A los poderes públicos tradicionales, se suman los servicios públicos esenciales de antigua data en el continente y a menudo en crisis de organización o de recursos. La extensión de nuevos servicios aumentó junto con las funciones del Estado, y ampliaciones sucesivas lo han dotado de entes burocráticos y empresas públicas. Algunas de éstas, por su especialización técnica y su capacidad financiera, alcanzan por sí solas dimensiones que superan las del Estado tradicional, y su élite dirigente constituye un estamento tecnocrático.

En un panorama estatal tan extenso como heterogéneo es fácil comprender que se plantee como primera tarea de la planificación o de la política planificada el proceso de convergencia, jerarquización y coordinación del llamado “sector público”.

La heterogeneidad burocrática no debe, sin embargo, llevar al extremo de oscurecer la existencia de una voluntad estatal, vector de fuerzas encontradas, pero cuyo peso es fundamental en la configuración de las decisiones que constituyen el proceso planificador real.

En tercer lugar, *el Estado aparece como mecanismo de integración y sustento de orden político*. Si bien, todos los efectos de la función de integración del Estado pueden ser de difícil aprehensión como totalidad, sus manifestaciones concretas en tanto poder político

son percibidas de manera directa. La primera y básica forma de percepción es la obediencia repetitiva a las normas de un orden determinado provisto de imperio coactivo. La actividad del Estado obliga y los cursos de acción que emprende conducen la actividad social hacia metas. La madurez del proceso planificador del Estado coincide con su mayor capacidad integradora, con gran impulso de racionalización técnica. Pero el universo político no es puramente una obra de razón; el Estado nacional también integra porque recoge las tradiciones y las memorias y aún los mitos históricos para formular el contenido del proyecto nacional.

El proceso de planificación es afectado de diversa manera por los diferentes procesos sociales que debe enfrentar, con el denominador común de que todas las políticas planificadas tienen interdependencia recíproca en función del proyecto nacional dominante, lo que vuelve el análisis a la dimensión ya examinada del Estado como escenario.

En suma, podría decirse que en la dialéctica, el control y la información se sintetizan las nuevas expresiones de la dimensión estatal. Sin embargo, las condiciones de América Latina hacen que la progresiva implantación de una sociedad técnica no haya culminado en fórmulas que terminen con la penuria y den paso a la abundancia generalizada. Por ello es que acerca de la estructura y distribución del poder del Estado, se mantienen o exacerban los conflictos de proyectos políticos competitivos. En verdad, en el Estado latinoamericano coexisten las formas más sofisticadas de organización tecnoburocrática, junto a las disputas más profundas acerca de los principios de legitimidad de los regímenes políticos. Y esto es importante para la planificación. Aún en los países desarrollados en que esa legitimidad no se discute, la planificación enfrenta resistencias considerables, porque es considerada por algunos grupos como un simple instrumento de afirmación del poder de otros y no como la expresión de un proyecto verdaderamente nacional. Con mayor razón esto ocurre en América Latina por la disputa que se acaba de mencionar acerca de los principios de legitimidad. Esta es una razón más para usar múltiples planos de análisis y tratar de penetrar más a fondo en los caracteres del aparato gubernamental.

## F. Planificación, Estado y aparato gubernamental

### 1. *Aparato gubernamental y capacidad de acción del Estado*

Por "aparato gubernamental" entendemos el conjunto de organismos que configuran no sólo la burocracia estatal o sector público sino también los centros de decisión e instrumentos de acción de que se vale el gobierno al utilizar dicha burocracia para llevar adelante sus propósitos.

Los problemas relacionados con este tema tienen especial importancia porque el Estado, en su acepción concreta de sector público, es el

actor o agente principal del proceso de planificación, y porque en su interior tiene lugar una parte fundamental de las acciones que constituyen el proceso de planificación.

El cumplimiento de las metas gubernamentales depende de muchos y muy diversos factores políticos y técnicos, entre los que tiene especial importancia la capacidad de acción del Estado.

Existe desconfianza entre los analistas respecto a su eficacia, pese a lo cual hay una tendencia permanente a entregar nuevas responsabilidades a las instituciones públicas, sin realizar un examen adecuado de su posibilidad efectiva de cumplir con esas tareas en la forma y plazos previstos. Dicho examen puede realizarse desde el punto de vista técnico o desde una perspectiva político-social, aspectos que son complementarios, mutuamente dependientes y de similar trascendencia.

## 2. *Poder burocrático y planificación*

En el Estado como en las grandes empresas privadas, se da una preeminencia creciente de organizaciones complejas. Se ha llegado a afirmar que uno de los problemas centrales de la época es conciliar ciertas libertades básicas con el dominio de las grandes burocracias.

Tal afirmación pone de relieve la complejidad, poder y autonomía relativa de esas burocracias. En lo que al aparato estatal respecta, la primera de esas tres características tiene efectos que aminoran la validez de las otras dos. El sector público se torna cada vez más heterogéneo a medida que aumenta su dimensión y la variedad de sus funciones, con la consiguiente multiplicación y dispersión de los centros de decisión, y la fragmentación correlativa del poder. El supuesto de que la burocracia considerada en conjunto es un agente homogéneo que participa junto a otros en los diversos procesos sociopolíticos y, en particular, en la planificación, se ve afectado por la autonomía real de esos segmentos burocráticos.

La burocracia estatal tiene una posición privilegiada para obtener información, y por tanto conocimiento. Esto la coloca en una situación ventajosa frente al resto de la sociedad, en lo que sin embargo, encuentra un límite cierto cuando se trata de competencia técnica especializada en áreas en que también actúa la gran empresa privada moderna, respaldada por amplios recursos financieros y un personal mejor remunerado. Tal observación adquiere máxima validez en el caso de las firmas transnacionales, cuyo poder y capacidad planificadora son superiores a los de muchos Estados nacionales.

En todo caso, la capacidad técnica se concentra en América Latina en el sector de expertos con formación universitaria de alto nivel, y normalmente no se extiende a la burocracia tradicional. Esta mantiene pese a todo considerable influencia merced a su dominio de los procedimientos administrativos rutinarios, que siguen siendo escenario obligado de decisión.

Sus diferencias de formación y perspectivas y el manejo de distintos recursos de poder generan pugnas entre la tecnocracia y la burocracia tradicional. Los planificadores, ejemplo destacado de la primera de estas categorías, con frecuencia han visto limitadas sus posibilidades de influencia y acción, por la resistencia que sus pretensiones coordinadoras generan en la administración. En el esfuerzo por resolver a su favor tales disputas, los órganos de planificación tienden a tratar de sustituir a la "burocracia de planta", imponiendo soluciones y creando mecanismos paralelos que se superponen a los existentes, mientras la burocracia administrativa suele recibir el apoyo de ministros y otros altos funcionarios que dependen de ella para su gestión cotidiana, y que se sienten amenazados por los planificadores.

Hay también conflictos de diversa índole entre planificadores y tecnócratas ubicados en distintas instituciones estatales, como se verá más adelante. Asimismo, los planificadores distan de ser un grupo homogéneo. Sus diferencias de formación técnica y sus posiciones ideológicas explícitas o implícitas, los dividen y a veces los colocan en posiciones encontradas.

Esta es una de las razones por las que sólo parcialmente han logrado imponer una nueva racionalidad, un estilo distinto de acción y un desplazamiento claro en su favor de la distribución de poder existente en la administración.

De todos modos, la creciente tecnificación del Estado está produciendo un predominio cada vez mayor de los expertos, cuya consolidación se refleja bien en el uso del término "tecnoburocracia" para identificarlos. Dentro de esta categoría ha surgido recientemente en algunos países, como el Brasil, un significativo núcleo de empresarios públicos "modernos". En todo caso, la gravitación de los expertos tiende a incrementar progresivamente la influencia de las entidades formales de planificación existentes.

Las condiciones reales para asegurar una mayor influencia de los organismos de planificación están vinculadas a su inserción adecuada en el marco sociopolítico global y en el que emerge de los procesos que se desenvuelven dentro del propio aparato del Estado. Aquí sólo se destacan los siguientes:

- a) para vencer resistencias internas a la planificación no basta la autoridad formal ni constituir una oficina de estudios. Se requiere una estrategia que logre generar compromisos y solidaridad tanto en la burocracia estatal como en las élites políticas y corporativas, que deben sentir que participan activamente en la elaboración de los objetivos sociales y en la ejecución de las políticas que configuran el plan;
- b) así como se requiere continuidad técnica para que los planes sean coherentes, es indispensable que exista confianza política en los más altos directivos de los organismos formales de planificación

Al respecto, se ha propuesto combinar la estabilidad funcionaria de sus cuadros técnicos con la designación de un núcleo directivo de adecuada competencia técnica que esté imbuido además de la orientación política e ideológica del gobierno y designado por la más alta autoridad ejecutiva de éste. Podría decirse con propiedad, que si no se cumple esta condición, prácticamente no habrá planificación;

- c) se precisa la presencia activa de los planificadores en los centros de decisión principales y muy especialmente en donde se definen las políticas de corto plazo, no para sustituir a la autoridad respectiva, sino con el fin de llevar la materia a una instancia superior o de definición más amplia si se perciben contradicciones con las proyecciones y previsiones, el plan u otros objetivos gubernativos de mediano plazo;
- d) en general, un gobierno tendrá más probabilidades de llevar adelante un plan si logra configurarlo al comienzo de su gestión. De otra manera, dependerá de las iniciativas que surjan desde los focos de presión social y de los organismos ejecutivos del Estado. En efecto, todo gobierno tiende a poseer más capacidad de iniciativa y poder real de acción en los períodos iniciales de su mandato. De no tener una formulación coherente propia, queda obligado a nutrirse de las sugerencias y exigencias de la burocracia, de sus partidarios y de sus opositores. Es este un requisito de gran importancia, que está cargado de significación política.

Los organismos planificadores compiten habitualmente con otros centros de poder burocráticos que tienen preeminencia en las fases de ejecución del proceso o controlan recursos de mayor gravitación, como es el caso de los ministerios de finanzas y bancos centrales. Es raro el caso de un organismo de planificación global o sectorial que mantenga una presencia efectiva y persistente en la fase ejecutiva. Poco frecuente es también que un desacuerdo entre la entidad de planificación y el banco central se resuelva en favor de aquélla. En cambio, con frecuencia la influencia de los organismos planificadores es más acentuada en la planificación regional, donde la administración tradicional es débil y se establece un contacto más fácil y directo con las diversas organizaciones sociales existentes. Es común, asimismo, que la relación entre organismos sea ambigua por la falta de claridad en sus atribuciones efectivas; así suele ocurrir entre oficinas o consejos de planificación, comisiones de reforma o coordinación administrativa y entes similares que compiten o compiten por el liderazgo efectivo dentro del aparato estatal. Una manifestación de tales disputas es la insistencia de organismos de este tipo en depender directamente del Jefe del Estado.

La disputa por el presupuesto fiscal ha sido un fenómeno recurrente en el proceso de institucionalización de la planificación latinoamericana. En materia de inversión pública se suele registrar cierta

preponderancia relativa del criterio de las entidades planificadoras, en particular en sectores en que los proyectos suelen necesitar largo tiempo para su realización y funcionamiento (centrales hidroeléctricas, obras de riego, puertos). Cabe sospechar, en todo caso, que tales sectores tienen capacidad propia para asegurar cierta continuidad y autonomía.

En cuanto a la utilidad, importante por cierto, del presupuesto como instrumento de planificación, y, en especial, de compatibilidad entre el corto y el mediano plazo, queda de hecho limitada por la forma en que es discutido y aprobado. Este proceso se realiza normalmente en forma fragmentaria, y el examen queda limitado a las variaciones propuestas con respecto a las magnitudes vigentes, todo ello en base a una secuencia de análisis que impide un estudio global. Tales características obedecen sólo en parte a la tradicional inercia burocrática, pues contribuye también a ellas el poder de diversos grupos de presión de la propia burocracia estatal o del resto de la sociedad, que buscan proteger así sus particulares intereses. La discusión separada y parcial impide la formulación de críticas o propuestas coherentes, lo que favorece el *statu quo*.

Se deduce de lo anterior que quizás la mejor manera de acrecentar el poder de los órganos formales de planificación consiste en generar factores de influencia de éstos sobre otros centros de poder burocrático, en vez de pretender sustituirlos en sus atribuciones y responsabilidades formales.

Desde otro ángulo, conviene considerar también lo que se ha llamado la "vocación oligárquica" de las organizaciones burocráticas. En efecto, se comprueba en ellas una marcada propensión a crecer, a aumentar su autoridad y a asumir nuevas funciones, las que disputan con fuerza y persistencia a otras entidades. Las organizaciones parecen adquirir vida autónoma, que genera mutación de objetivos y lleva a convertir el acrecentamiento de su campo de acción en un fin en sí. A la vez, en cada organismo se crea una suerte de mentalidad propia que va determinando la orientación de sus actividades y su interpretación de las funciones que se le encomiendan. El proceso depende mucho, pero no exclusivamente, de las inclinaciones de su jefatura, ya cuando una institución pública se establece como centro de poder y decisión, o cuando se percibe que puede llegar a serlo, surgirá en sectores ajenos al Estado el interés por ejercer en ella un influjo preponderante.

La autonomía burocrática tiende a alcanzar su máxima amplitud y, en consecuencia, a provocar mayores acciones que divergen del plan, en aquellos sectores que no son objeto de la atención preferente del Jefe de Estado.

Estas consideraciones importan cuando se analiza la composición, funciones y autoridad de diversos comités de coordinación que suelen proliferar cuando se enfrenta la necesidad de abordar problemas complejos de manera unitaria y consistente. En verdad, tales comités consti-

tuyen lugares de confrontación de personas y de grupos, foro de negociaciones y escenario en que los actores sociales ejercen presión en pro de sus propios intereses y objetivos. El resultado neto de estos elementos varía según la coyuntura que se enfrenta en cada caso. Puede traducirse en aporte a la eficiencia gubernativa, en apoyo a formas concertadas de desarrollo o planificación, o en factor que acrecienta la heterogeneidad interna del aparato del Estado.

### 3. *Burocracia, planificación y sociedad civil*

Lo anterior sugiere que no es sólo por conflictos internos que se produce dispersión, falta de unidad y posiciones antagónicas en el seno del aparato estatal.

Entre otros fenómenos propios del proceso político global que se descubren en el interior del sector público, se encuentra el "clientelismo". En los servicios encargados de áreas o problemas determinados, aparece una relación entre los burócratas y su "clientela", que es no sólo expresión de lealtad y compromiso institucional, sino también instrumento de promoción de la carrera funcionaria y política de los jefes y, en otro nivel, del personal subalterno de la entidad. El clientelismo se manifiesta preferentemente en las negociaciones entre servicios públicos e individuos u organizaciones que representan intereses de sectores de la sociedad civil.

El poder que puede conseguir un servicio público determinado a menudo se acrecienta cuando dicha entidad asume —y es así reconocido por los interesados— la defensa ante otros centros de decisión del grupo social con el que mantiene vinculación formal. Una relación concebida como de "tutela" se transforma así en una de "clientela", en que el componente normativo y regulador de aquélla tiende a ser desplazado por los elementos de negociación y representación que definen a ésta.

Para un análisis del sector público con vistas a la planificación, es importante considerar las diversas formas de interdependencia y, en especial, la penetración de la sociedad civil en la estructura gubernamental. Como ejemplo puede mencionarse el caso de un organismo gremial de empresarios de obras públicas de un país latinoamericano, que logró una gran influencia en el monto, distribución regional y ritmo de gastos del presupuesto respectivo gracias, en parte, a un virtual monopolio de la información estadística confiable en el rubro, instrumento eficaz de presión que condujo a un cierto grado de fusión entre la política estatal y la "privada" en dicha área.

Las vinculaciones profesionales, académicas y aun escolares constituyen canales de influencia empleados asiduamente por las empresas privadas. En el plano institucional, la presencia de representantes de organizaciones no oficiales en los directorios, comités de coordinación y otros organismos estatales, son instrumentos efectivos del interés privado en la gestión pública.

La influencia así ejercida puede transformarse en un fenómeno de control, con la existencia de sectores cautivos en la burocracia pública. Ello es determinante en el fenómeno de heterogeneidad intraestatal ya referido, y que contradice la visión de una estructura integrada y monocrática.

¿A qué se debe este fenómeno? ¿Es signo de un orden de prioridades que traduce fuertes intereses en la sociedad civil, resultado de la improvisación o consecuencia de una mayor capacidad de negociación de sectores más hábiles? En todo caso, lo que queda claro es la importancia que en cualquier intento de planificación tiene la influencia que sectores sociales diversos pueden tener sobre la administración. Sin duda, en este cuadro pueden distinguirse competidores o socios de mayor calibre, como las organizaciones de empresarios, las empresas transnacionales y las grandes federaciones sindicales, siempre que tengan algún grado de autonomía real.

#### 4. *Administración pública, eficiencia y planificación*

La eficiencia de la acción estatal evidentemente afecta al proceso de planificación.

A las consideraciones anteriores que, sin duda, reflejan fenómenos no ajenos a la insuficiente eficacia administrativa históricamente comprobada, cabría añadir que el concepto de eficiencia sólo se puede evaluar considerando al menos los siguientes factores:

- a) la existencia de autoridad y disciplina social, que se refleja necesariamente en la administración estatal;
- b) el grado de coherencia técnica y procesal y el dinamismo operativo alcanzados;
- c) la congruencia político-técnica de las políticas y demás acciones concretas del Estado;
- d) la capacidad de coordinación, que es componente necesario de la planificación. No se han estudiado suficientemente los límites reales de la coordinación derivados de la existencia de entidades o problemas complejos, especialmente si a ello se añade la de conflictos que exigen una función complementaria de arbitraje y decisión; pero tales límites existen, y más allá de ellos las instancias formales de coordinación tienen menor eficiencia real;
- e) las inevitables restricciones que el factor humano impone a la capacidad operativa de cualquier organización. En el caso de la administración pública adquieren especial significación los problemas vinculados, particularmente a las diferencias de salarios entre sector público y privado, las oportunidades de ascenso y demás factores que determinan la posibilidad de contratar y retener personal de talento, motivación y dedicación adecuados;

- f) la organización institucional de la administración pública. Es sabido que el sector público se ha organizado tradicionalmente sobre la base de una clasificación funcional por sectores. Considerando la enorme y compleja variedad de tareas que es preciso afrontar, cabe preguntarse si mantiene su validez la fórmula generalmente aceptada hasta hoy, o si es necesario buscar soluciones de organización más flexibles, en que al menos una parte de la estructura administrativa responda a problemas, temas o programas supraseductoriales o multifuncionales. Por ejemplo, un programa integrado de desarrollo rural puede incluir aspectos de educación formal, integración cultural, capacitación, decisiones tecnológicas, políticas de precios y de crédito, asistencia técnica, etc., que normalmente son responsabilidad de diferentes ministerios;
- g) el grado de descentralización y participación. Hay que considerar la posibilidad de lograr mayor eficiencia, mediante mayor entrega efectiva de responsabilidad de acción y de participación social, unida a una efectiva descentralización administrativa y a la consiguiente aceptación de múltiples centros de poder y decisión. También esto requiere congruencia entre el estilo de acción así definido y las características del proceso social global y del sistema político.

El análisis integrado del proceso de planificación tal como se da en la propia estructura del Estado, muestra los elementos de continuidad burocrática y de ruptura o discontinuidad que se distinguen en los intentos de planificación. En unos y otros influyen factores sociopolíticos y técnicos. En este último casillero se encontrarán, de preferencia, los programas estatales que podrían denominarse rutinarios, en tanto que en el primero se concentran los componentes fundamentales del plan de transformación, que responde necesariamente en líneas generales al proyecto político.

Evidentemente, la mera existencia de la nación es factor principal de la continuidad de planes y políticas. Ella posee cierta integración y unidad y, en consecuencia, un grado de solidaridad que se traduce en políticas que expresan fines comunes de carácter permanente y que subsisten más allá de los conflictos sociales y de las transformaciones del orden político. Dicho de otra manera, historia y tradiciones comunes dan origen a una parte del plan. Desde una perspectiva distinta, cabría señalar que si no existe, al menos en sus elementos esenciales, un proyecto nacional percibido como tal por sectores mayoritarios de la comunidad, las divergencias resultantes pueden imposibilitar toda planificación y tender, en el largo plazo, a generar proyectos sociales excluyentes de efecto desintegrador.

## V. LAS POLITICAS ESTATALES Y SU PAPEL ESTRATEGICO EN EL PROCESO DE PLANIFICACION

### A. La relación entre políticas y planificación

De lo expuesto en las secciones anteriores se deduce, por una parte, que la complejidad y variedad de situaciones, procesos, actores, restricciones técnicas y factores externos imprevistos o incontrolables son de tal magnitud, que es difícil imaginar que pueda emprenderse con reales posibilidades de éxito un intento de planificación integral.

Por otra parte, se ha visto que la suerte del plan se juega en la densa trama de la acción diaria en que participan los diversos actores del proceso de planificación. Es en la fase de ejecución donde el plan real adquiere su perfil concreto y se marcan las desviaciones, concordancias y contradicciones con el plan formal, si lo hubiese.

Estas premisas conducen a dedicar particular atención a las políticas estatales como expresión fundamental de los instrumentos de acción de que dispone el Estado para lograr sus objetivos económicos, sociales y, por cierto, políticos.

Las políticas estatales son opciones que pretenden resolver problemas. Forman parte de un proceso político más amplio del que son definiciones parciales y visibles, y operan en cierto ámbito social con participación de actores que toman posiciones frente a ellas. Están constituidas por acciones y omisiones del Estado que reflejan una orientación predominante y resultan del juego de apoyos, resistencias y negociaciones que aparecen, en buena parte, después de elaborado y puesto en marcha el plan.

Algunas consideraciones complementarias surgen de inmediato. Una suma de políticas no constituye necesariamente un plan. Ellas pueden ser reacciones o iniciativas dispersas ante cuestiones que pasan a primer plano debido a la presión social o a la percepción de quienes desempeñan papeles de autoridad. Sufren el influjo de la estructura de poder y a su vez la modifican, pues afectan de manera diferente a distintos grupos sociales. Sólo cabe analizarlas en función de situaciones históricas concretas, ya que están en parte determinadas por condiciones estructurales y problemas concretos de cada sociedad en el período estudiado. Actúan sobre sectores sociales específicos; tienen dimensión espacial, porque irradian sus efectos de manera significativa a un contorno que presumiblemente se puede delimitar, y tienen dimensiones de tiempo por su persistencia a través de fases sucesivas que conviene diferenciar.

El Estado no siempre toma posición respecto a un asunto, y a veces la que adopta se traduce en omisiones. Por otra parte, diversos

sectores de la sociedad civil definen opciones frente a cada materia, por lo que puede hablarse de políticas privadas como un concepto paralelo al de políticas estatales. Estas últimas se privilegian como objeto de análisis, por la función integradora y de agente más importante del desarrollo —y, en consecuencia, del proceso de planificación— que ha tomado el Estado, y porque ellas se entienden respaldadas por normas de cumplimiento obligatorio. No significa esto restar significación a la importancia, que puede ser decisiva, de las políticas de ciertos sectores privados.

La comprobación de que una política estatal es parte del proceso político global, esté o no integrada a un plan, significa que para abordar su análisis es necesario adoptar una hipótesis acerca de los rasgos básicos de la evolución de la sociedad respectiva, fundada en alguna interpretación macrosocial estimada suficientemente válida por los responsables del plan. La imposibilidad de prescindir del análisis más general, no disminuye la importancia del estudio de políticas estatales concretas. Lo específico de tema y actores, la consideración de conflictos y consensos parciales relativamente precisos y la limitación del análisis a esferas de decisión identificables, constituyen activos de gran valor para este enfoque.

Es también valiosa la posibilidad de conocer las motivaciones, fuerza y estrategia de los participantes, justamente en aquella fase del proceso en que todos los actores con capacidad para hacerlo intervienen en él, impulsados por el impacto directo de las acciones emprendidas por el Estado o por otros actores. Cabe consignar respecto a este último punto que el “sector privado dirige sus presiones a la manera tradicional sobre entidades ejecutivas y respecto de medidas específicas del plan real que va ejecutando el Gobierno”,<sup>12</sup> observación coincidente con la de que “el juego de negociación, transacción y resistencia comienza después de elaborado el plan y rigidizada la posición formal del Gobierno”.<sup>13</sup>

En un proceso de planificación no es suficiente, en la mayoría de los casos, considerar políticas aisladas. Es preciso seleccionar, del proceso social y planificador más amplio, aquellos elementos más significativamente relacionados con el problema que se deberá resolver y con la política estatal que se aplicará o evaluará. Esto conduce a la consideración conjunta de un haz de políticas definido a partir del objetivo central que se pretende alcanzar.

<sup>12</sup> Instituto de Estudios Colombianos, *Estado y planificación. El caso de Colombia*, ILPES, 1976.

<sup>13</sup> R. Cibotti y O. J. Bardeci, *Un enfoque crítico de la planificación en América Latina*, ILPES, 1972.

La opción sugerida constituye, en verdad, una forma de abordar la tarea planificadora cuya particularidad reside en la consideración simultánea de fines y medios —técnicos y políticos— como manera de facilitar la coherencia y la unidad; aplicada a conjuntos finitos de objetivos y políticas, cuidadosamente seleccionados, podría configurar un nuevo estilo planificador orientado a conciliar el realismo que reclaman los gobernantes con sus deseos de imprimir orientaciones definidas al cambio social preferido.

### B. Clasificación de las políticas estatales

Existen diversos intentos de clasificar las políticas estatales. Algunos las agrupan en políticas de administración, de intervención o estructurales, según estén orientadas a afectar la capacidad de gestión del gobierno, la de coerción institucional del Estado o la de dominación que conforma la estructura de poder. Según otro criterio, serían distributivas, redistributivas, reguladoras o de autorregulación, agregándose que lo más importante es determinar si en sus efectos son o no de “suma cero” y si ellos son simbólicos o materiales.<sup>14</sup> Más que las tipologías en sí mismas, interesa destacar los conceptos en que se basan.

Sería útil, quizás, contar para este objeto con criterios adicionales de clasificación, como los instrumentos de poder a los que recurren de preferencia: norma legal obligatoria, control coercitivo, persuasión, estímulo o incentivo, etc.; el que favorezcan o perjudiquen a ciertos sectores sociales en términos absolutos o relativos; la forma institucional en que se configure la responsabilidad política de sus ejecutores; los instrumentos técnicos de mayor importancia y las condiciones que posibilitan su uso.

Llegar a disponer de una matriz que considere simultáneamente todas las tipologías así elaboradas facilitaría, sin duda, el análisis sistemático de políticas concretas. Pero la variedad y dinámica del proceso social supera cualquier marco rígido, por lo que una clasificación orientadora puede ser útil, pero jamás suficiente.

En todo caso, las categorías que se destacan en las tipologías enunciadas ayudan a determinar los requisitos que debe llenar una política estatal para ser eficaz, tanto en relación con los objetivos que se propone, como frente a los obstáculos que enfrentará en su desarrollo, todo ello en el marco del plan formal o del programa gubernativo correspondiente.

<sup>14</sup>Ver R. Salisbury, “Analysis of public policy”.

### C. Adecuación y eficacia técnica de las políticas estatales

Condición básica de toda política es su coherencia. Las contradicciones e incompatibilidades de que puede adolecer son variadas. Así, suelen ser ineficaces, entre otras cosas, por una o más de las siguientes deficiencias, primordialmente técnicas:

- a) inadecuación derivada de una definición imprecisa o errónea de los objetivos de las políticas mismas;
- b) limitaciones causadas por la falta de coherencia entre la identificación de los sectores sociales concretos que las políticas pretenden beneficiar y la capacidad efectiva de los instrumentos utilizados para alcanzar y favorecer realmente a esos grupos;
- c) insuficiencia, falta de continuidad y de confiabilidad de las informaciones, estadísticas y demás antecedentes necesarios tanto para formular como para ejecutar las políticas;
- d) incomprensión, rechazo u otros obstáculos ligados a diferencias culturales y falta de integración nacional, sea debido a la percepción que de los objetivos perseguidos tienen los beneficiarios potenciales, sea por la deficiente comunicación entre éstos y los funcionarios responsables de la aplicación de la política;
- e) inadecuada o tardía elaboración, aprobación o utilización de las disposiciones legales y reglamentarias requeridas, por fallas del aparato gubernamental o del poder legislativo;
- f) acontecimientos exteriores imprevistos y efectos inesperados de ellos, lo que ha tenido vigencia dramática para muchos países en años recientes. Las crisis de balance de pagos producidas por el alza de precios del petróleo y la situación simultánea de inflación y depresión en las naciones industriales, ha obligado no sólo a profundos cambios de política económica, sino al abandono total o parcial de más de un plan formal de desarrollo;
- g) omisión o consideración insuficiente de los efectos indeseados de las políticas estatales. Así, la política arancelaria, las tasas de interés y los impuestos a los salarios dictados en función de problemas de balance de pagos, disponibilidad de crédito o ingreso fiscal, por ejempló, influyen —a igualdad de otros factores— en la selección de tecnología industrial. El conocimiento y consideración más plenos de las complejas relaciones de interdependencia existentes entre objetivos socioeconómicos y políticas estatales diversas, es una exigencia primordial de todo proceso de planificación.

La enumeración precedente tiene por objeto recordar que la coherencia técnica de las políticas no es asunto fácil y que, en consecuencia, no puede prescindirse de estos factores en un análisis integrado de la materia aquí planteada. Por otra parte, la breve presentación

anterior permite valorizar el progreso sustancial y acumulativo logrado en la capacidad técnica para formular y ejecutar políticas de diversa índole. Este avance facilita, sin duda, la tarea de resolver también las cuestiones sociopolíticas que en cada caso se plantean

#### D. Las políticas estatales y el apoyo o resistencia de las fuerzas sociales y políticas

La coherencia técnica y la compatibilidad de las políticas estatales distan mucho de ser condiciones suficientes para su eficiencia real. Esto es también, y a menudo de manera principal, resultado de fenómenos de tipo sociopolítico.

El hecho de que el plan formal o programa de gobierno contenga un determinado objetivo nacional realmente prioritario tiene repercusiones claras y orienta las políticas estatales en las áreas más diversas. Así, ocurre por ejemplo, si se propone maximizar la tasa de crecimiento económico, la igualdad en la distribución del ingreso, o la seguridad nacional. Las restantes demandas sociales quedan supeditadas a las exigencias de aquel objetivo básico, restringiendo en cierto modo las opciones posibles de las distintas políticas. En tal eventualidad el haz de políticas más relevante para el proyecto se refiere a los campos de acción que llevan más directamente al logro del objetivo propuesto, y a las áreas donde se presume que se concentran las resistencias a esa finalidad prioritaria. Del análisis pertinente podría derivar no sólo una apreciación de viabilidad, sino también de los costos y beneficios sociales esperados. La mayor o menor importancia que a éstos se atribuya dependerá de los juicios de valor implicados.

Por otra parte, son diferentes las prioridades y urgencias del proyecto político y, por consiguiente, del plan y de las políticas estatales, según que se trate de un régimen político nuevo o de uno ya consolidado, y según hayan sido las circunstancias que llevaron a su implantación. Si se trata de un régimen nuevo y éste es una democracia representativa, la urgencia política otorga primera prioridad a la aprobación de normas constitucionales y demás reglas de juego para el funcionamiento de la sociedad, lo que impone a las cuestiones sustantivas consideradas en el plan y a las políticas estatales, la necesidad de ser compatibles con la transición política y con las normas emergentes. Por el contrario, si el nuevo régimen es autoritario, la institucionalización política probablemente se postergue y en el corto plazo se atienda a problemas cuya solución pueda tener impacto inmediato, con miras a legitimar el régimen a través del éxito en la gestión. En estas condiciones, la rapidez de las decisiones y sus efectos, dada la mayor voluntad y capacidad de hacer uso de coerción, contribuye a configurar los planes, programas gubernativos y políticas concretas correspondientes.

Toda política estatal procurará, obviamente, maximizar el apoyo y minimizar la resistencia dentro de márgenes compatibles con el fin que se propone. En este sentido, el conjunto de políticas pertinentes incluye el análisis de materias que pueden generar la oposición de grupos sociales con cuyo apoyo se espera contar para resolver otros problemas de alta prioridad. Se ha señalado, por ejemplo, que la actitud negativa del gobierno de la República Española frente a las demandas catalanas de mayor autonomía regional le restó el apoyo de importantes sectores que podrían haber coincidido con otras iniciativas del régimen y, tal vez, haber evitado su caída.<sup>15</sup>

Por otra parte, es habitual que las políticas cambien de dirección y finalidad real por la acción de ciertos grupos sociales, generando así desajustes entre plan y realidad. Conviene entonces prestar atención preferente al estudio de casos de formulación de planes y políticas, en especial de las transformaciones en la estructura de poder y demás factores políticos y técnicos que contribuyen a dejar en claro y a prevenir tales desviaciones.

#### E. Análisis de algunas políticas concretas y de factores que las afectan

En los párrafos que siguen se intenta, mediante algunos ejemplos, presentar de manera gráfica las dificultades técnicas y sociopolíticas que pueden surgir en casos concretos y que envuelven dilemas sustantivos y estratégicos que es necesario resolver adecuadamente para mejorar las posibilidades de éxito.

##### 1. *Acentuación de lo ideológico o de lo pragmático: la reforma agraria*

Como ya se ha señalado, para más de un país latinoamericano resulta pertinente debatir si en un programa de reforma agraria deben acentuarse sus términos ideológicos o pragmáticos, situación que también fue discutida en el marco de la República Española.<sup>16</sup> Si se destaca el primer aspecto, es posible esperar una mayor movilización social en apoyo del programa pero, al mismo tiempo, se maximiza la oposición, a la que se suman sectores que se sienten potencialmente amenazados por el principio de justificación utilizado. Asimismo, el planteamiento ideológico multiplica las expectativas y, por consiguiente las demandas, ya que al invocar prioritariamente el acceso a la tierra, se genera un derecho cuyo cumplimiento todos querrán exigir, lo que, en verdad, no

<sup>15</sup>Ver J. Linz, "The breakdown of democracies: Spain".

<sup>16</sup>*Ibid.*

es sino la otra cara de la movilización social buscada. El resultado neto del juego de estos factores y de otros aquí omitidos sólo puede juzgarse en cada situación particular.

El problema se complica aún más si se considera que la elevación efectiva del nivel de vida de los sectores sociales beneficiados requiere la asignación prioritaria de recursos para fines de capacitación, asistencia técnica y apoyo crediticio a los nuevos productores, lo que, a su vez, se facilita de existir suficiente respaldo social. Todo ello sin olvidar un problema político-técnico adicional dado por la necesidad de crear o perfeccionar canales eficientes para comercializar esa producción evitando que intermediarios poderosos logren imponer precios y retener para sí una proporción considerable de su mayor valor. Por fin, la decisión debe tomar en cuenta el siempre latente conflicto entre precios agrícolas y precios industriales.

En síntesis, la forma de plantear la cuestión dependerá de la percepción que se tenga de las restricciones existentes y del efecto neto resultante de apoyo y oposición, según se adopte uno u otro de los enfoques inicialmente enunciados.

## 2. *Los resultados difieren del objetivo inicial: la vivienda*

La vivienda constituye un objetivo prioritario del desarrollo que tiende a solucionar un problema social apremiante y a constituirse, a la vez, en un instrumento permanentemente utilizado por los gobiernos para aumentar el empleo y la actividad económica en el corto plazo, induciendo así una mayor tasa de crecimiento. Los beneficiados teóricos de esa política son los "sin casa", los desocupados, y en general, los sectores más desposeídos de la población.

Enfrentados a esta doble prioridad, los gobiernos se encuentran, en primer término, con la limitación de los recursos disponibles para financiar con fondos públicos la construcción de viviendas populares, o con la dificultad política y técnica de transferir al Estado recursos adicionales suficientes por la vía tributaria. Al mismo tiempo, la reactivación económica apremia, por lo que el camino más directo es aprovechar el fácil acceso al crédito y al capital de las empresas constructoras, las que, por cierto, no son espectadoras pasivas de este proceso, sino que utilizan todo su poder para influir en la estructuración definitiva del programa. Paralelamente se estimula el ahorro privado para la vivienda.

Sucede, empero, que los grupos que simultáneamente desean casa y pueden ahorrar, pertenecen a sectores medios normalmente afiliados a organizaciones gremiales poderosas, que se movilizan desde el instante mismo en que se plantea el programa, con la finalidad de extraer de él la mayor cuota de beneficio. El resultado suele ser que las dimensiones de la casa-tipo se ajustan a las expectativas de la clase media, que se establecen exenciones y privilegios para constructores e inversionistas y se crean, además, sistemas de ahorro y préstamo. La política se

convierte así en el instrumento de un programa habitacional para grupos medios. No se discute aquí el beneficio social resultante de tal iniciativa; interesa sólo señalar que el resultado difiere de las intenciones originales o de la presentación formal del plan.

El análisis se complica al añadir la frecuente disputa técnico-política dentro del aparato gubernamental entre los que quieren construir viviendas y quienes se preocupan por un desarrollo urbano más armónico. A las consideraciones de diversa índole que se hacen para justificar uno u otro énfasis en la definición del objetivo, se añaden las presiones que ejercen dueños de tierra urbana, intermediarios financieros, gremios de arquitectos o constructores, organizaciones de trabajadores y otros sectores que, a su juicio, podrían verse afectados por la decisión final y el programa real que pueda emerger. Asimismo, pueden suscitar conflictos por ejemplo, los programas de autoconstrucción ante los que —en función de sus expectativas previas— diferentes grupos y organizaciones sociales reaccionan en forma encontrada, a lo que se suman la influencia de los fabricantes de materiales de construcción que temen ver perjudicadas sus ventas futuras.

No debe extraerse una conclusión pesimista de este análisis. Si bien los factores que inciden en el rumbo real que toma una política de vivienda son variados y complejos, no lo es menos que la falta de homogeneidad de intereses de los diversos actores permite disponer de un margen de maniobra nada despreciable para orientar la política en la dirección deseada. Es preciso, sin embargo, no ignorar los elementos que tengan real influencia en cada caso particular.

### 3. *Conflicto distributivo, poder económico y disciplina social: la generación de ahorro*

Las teorías interpretativas del proceso macrosocial, los problemas que plantea la estructura de poder y su eventual transformación y en especial, las relaciones entre poder político y poder económico, son determinantes en las políticas de acumulación. El aumento de las tasas de ahorro e inversión figura en lugar destacado en todos los programas de gobierno latinoamericanos, y es parte de todo proceso planificador que aspire a superar las meras funciones de previsión y coordinación.

La unanimidad de criterios desaparece, sin embargo, cuando se entra al análisis de quién debe ahorrar, de la manera de incentivar el ahorro o de extraerlo del producto social, de las formas de canalizarlo hacia la inversión, y de quiénes y en qué proporciones se han de beneficiar de la inversión. Todas estas cuestiones inciden en la distribución del consumo o del ingreso presente y futuro, del patrimonio y del poder económico.

Con el fin de ilustrar las repercusiones de esta trascendental materia en la planificación, se analizan a continuación tres modelos

“puros” que podrían formularse con miras a la generación de excedentes, en el entendido de que pueden proponerse también, combinaciones de ellos y que no están en discusión los méritos e inconvenientes de cada cual ni su factibilidad técnica:

- a) en el primer caso, la mayor acumulación proviene principalmente del ahorro de los sectores de ingresos medios y altos y, en especial, de las empresas privadas. Este esquema, congruente con el modelo capitalista privado de desarrollo, debiera significar una mayor compatibilidad, al menos en el corto plazo, entre aspiraciones de aumento inmediato de consumo y capacidad de ahorro de los diferentes sectores sociales, produciendo en cambio una tendencia acentuada a una mayor concentración del ingreso del patrimonio y del poder económico, con su efecto consiguiente en la estructura del poder político. Si el mayor ahorro es producto de la comprensión de los salarios, serán más intensas las tensiones y conflictos sociales manifiestos y latentes. Si el modelo resulta en un crecimiento económico suficientemente rápido como para que los beneficios alcancen a un alto porcentaje de la población o, por lo menos, de quienes tienen organización y capacidad para ser actores políticos, las tendencias conflictivas pueden quizás, aliviarse. El que esto ocurra o no depende de si los diversos sectores sociales se conforman con mejoramientos absolutos, o si son más sensibles a los aspectos relativos de la distribución: Depende, asimismo, del grado en que se acepte el postulado de que en un sistema competitivo no todos pueden progresar simultáneamente, de modo que la exigencia social no se plantee en términos de soluciones para todos, sino de oportunidades de movilidad social y progreso económico para una proporción “razonable”;
- b) en un segundo caso el ahorro (o su incremento) proviene fundamentalmente del Estado. Cabe presumir que, en tal caso, no se presentan las tendencias concentradoras del ingreso y del patrimonio y se acrecienta el poder económico del Estado, acentuándose la lucha por su control y planteándose el interrogante del efecto global de una máxima coincidencia entre centros de poder económico y centros de poder político. Radicados ambos en el Estado, adquieren preeminencia indiscutible los grupos que puedan asegurarse una mayor cuota de poder dentro del aparato estatal. Desde otra perspectiva, la transferencia masiva de recursos al Estado por la vía tributaria, la expropiación de empresas o la comprensión del consumo popular producen serios “roces” en el sistema, poniendo en tela de juicio la viabilidad política del modelo;
- c) la tercera posibilidad es que el mayor excedente sea captado por los sectores de ingresos medios y bajos, mediante el aumento de los salarios reales, y que se destine a ahorro la mayor parte de ese

aumento. En este esquema es mínima la compatibilidad entre expectativas inmediatas de mayor consumo y capacidad de ahorro, en tanto que se reducen, evidentemente, las desigualdades de ingreso, patrimonio y poder. Esta alternativa llevará probablemente a comprimir las utilidades e impedir o limitar el aumento del patrimonio personal de los empresarios y sectores propietarios en general; lo que hace dudosa su compatibilidad política con un sistema eficaz de empresa privada, ya que los grupos afectados pueden negarse a aceptar los cambios redistributivos propuestos y oponer resistencia activa o pasiva al proyecto.

Por otra parte, dado el bajo nivel inicial de consumo de quienes deben ahorrar, es probable que no sean suficientes los estímulos e incentivos al ahorro para lograr el resultado deseado, por lo que el esquema podría requerir, entre otras medidas, el establecimiento de un sistema de ahorro forzoso. Se hace entonces vital la existencia de un alto grado de voluntad y disciplina social entre los sectores que constituyen el eje del modelo.

Al respecto cabe consignar que si es fácil conseguir respaldo para medidas que signifiquen un mayor consumo inmediato y el sacrificio de otros, mucho más difícil resulta obtener apoyo para políticas que llevan consigo el sacrificio propio en el corto plazo, aun cuando no haya dudas sobre los beneficios esperados de plazo medio.

Como se deduce de lo anterior, se trata de una política estatal compleja, dado que suele tener objetivos múltiples y porque según la alternativa que se elija, su suerte se define en diferentes áreas de confrontación.

Por ello, la formulación y aplicación de una política estatal de ahorro e inversión que sea económica y políticamente viable y coherente, exige máxima capacidad creativa en la planificación y el arte de gobernar, y es un buen ejemplo de la gran diversidad de variables y circunstancias que suele ser necesario considerar cuando se formula un programa de acción.

#### 4. *La compatibilidad en el tiempo o las políticas económicas de corto plazo*

El progreso técnico logrado en épocas recientes mediante la construcción de modelos que permiten compatibilizar precios, ingreso, cantidad de dinero, tipo de cambio y otras variables decisivas en la coyuntura económica de corto plazo, no es suficiente para asegurar una política sostenida y eficaz en relación con los objetivos que los gobernantes puedan haberse propuesto.

La pugna por la distribución del ingreso es quizás el más conflictivo de los problemas sociopolíticos. Se trata, a la vez, de una materia

de extrema complejidad técnica respecto de la cual los especialistas están lejos de tener claridad o acuerdo, y que está vinculada a conjuntos diferentes de factores según el grupo social y la actividad económica que se considere.

Desde el punto de vista sociopolítico baste, sin embargo, señalar que la acción diaria de los diferentes grupos tiene efectos directos en el modelo o plan de corto plazo. A través de las variaciones de precio, el manejo del crédito, las peticiones y negociaciones colectivas de salarios, la huelga, la presión política, los distintos actores utilizan el máximo de su respectivo poder para inclinar la balanza en su favor.

No es viable, en consecuencia, sostener una política coherente sin medir la capacidad de ejecución real en función de la combinación de apoyo y rechazo que se espera y de la autoridad de que efectivamente se dispone.

Cuanto mayor es, en un momento dado, la polarización social, mayor es la dificultad de sostener una política de ingresos que permita mantener las relaciones entre precios, salarios, déficit fiscal y balanza de pagos que a la vez sea coherente en el corto plazo y que persista en el futuro dentro de los márgenes previstos de cambio entre dichas variables que resulta de los objetivos del plan. Es mayor la posibilidad de éxito en esta materia cuanto más fragmentadas sean las demandas sociales, ya que la acumulación de presiones sociales contrarias a lo programado en torno a una cuestión determinada crea una situación en extremo desfavorable. Disciplina social y autoridad gubernativa son sin duda condiciones necesarias, como lo son también la percepción de justicia y de sacrificio compartido como base de aceptación de aquéllas.

La presencia gremial de los propios funcionarios del Estado que reclaman para sí una mayor cuota del ingreso social suele ser factor importante, y en ocasiones detonante principal de una crisis en materia de política de ingresos. Son en tal caso los grupos que tienen mayor capacidad de presión (maestros, bancarios, trabajadores de la salud, obreros portuarios y del transporte en general) los que encabezan movimientos reivindicativos, estimulando la reacción posterior de otros. La heterogeneidad acrecentada y la pérdida de eficiencia del aparato gubernamental es otra de las tantas consecuencias que producen conflictos de este tipo, que se procura superar por vía de las "escalas únicas de sueldo". Esta solución técnica requiere no sólo apoyo político suficiente, sino que plantea habitualmente el problema técnico-político adicional de la relación entre remuneraciones del sector público y privado, y de la cuota de talento o dedicación con que puede contar el aparato estatal.

##### 5. *Concordancia o diseño social en relación con funciones determinadas: la política de empresas públicas*

De todas las funciones que desempeña el Estado contemporáneo, ninguna ha producido una polémica más persistente que la relacionada

con la existencia y papel de las empresas públicas. La controversia está lejos de haber sido superada, y constituye un problema que en América Latina aparece estrechamente ligado al tipo de régimen político y de ideología dominante en cada país y momento histórico. No es extraño entonces que el debate haya tomado un cariz en que predominen valores y prejuicios de distinta naturaleza, lo que impide el análisis objetivo y sereno de los temas sustantivos que, como en los casos anteriores, envuelven tanto factores técnicos, administrativos y económicos como variables sociopolíticas.

Resulta, pues, indispensable fijar una posición respecto de esta materia en cualquier intento de planificación. La definición clara de las reglas del juego y del papel tanto de empresas públicas como privadas, y sus respectivos campos de acción, son requisitos básicos para la viabilidad política y técnica del plan.

Sin duda, para ello será necesario analizar las funciones que puede desempeñar la empresa pública, entre ellas las siguientes: contribución al ahorro y la inversión, regulación del mercado, estímulo a la industria nacional por vía de su poder de compra, apoyo directo o indirecto a otras empresas nacionales, factor de competencia orientado a incrementar la eficiencia productiva, elemento de subsidio a determinadas actividades o sectores de la población, preservación de la autonomía y de la capacidad de negociación nacional frente al capital extranjero, fomento de las actividades de pequeña escala o baja productividad, sustitución o control del monopolio privado, estímulo al productor pequeño en situación de inferioridad para comercializar su producto u obtener insumos, crédito y asistencia técnica, etc. Atención especial cabría dar al papel de la empresa pública o privada como factor o agente impulsor de la descentralización espacial del desarrollo económico.

Cada una de estas funciones presenta problemas diferentes en lo que se refiere a costos, superávit o déficit, y organización. Implica, además, el apoyo u hostilidad de sectores de la sociedad civil, en especial de las organizaciones empresariales industriales, financieras o agropecuarias, generando procesos complejos en que resulta determinante la estructura de poder existente y el grado de movilización social y activación política de diferentes conglomerados o grupos sociales.

Sin embargo, por muy sofisticados o pragmáticos que sean los análisis que puedan hacerse en cada caso particular, es indudable que los actores del proceso que son, respectivamente, las empresas privadas nacionales y transnacionales y las empresas públicas y órganos pertinentes de decisión del aparato gubernamental, deben conocer en sus rasgos esenciales el rol que a cada uno le atribuye el sistema vigente y las normas que regirán su comportamiento. Tales definiciones no aseguran por sí mismas el consenso sociopolítico requerido, pero constituyen una condición necesaria para lograrlo.

## VI. PERSPECTIVAS Y FUNCIONES DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

### A. Un examen de posibilidades

Ha quedado en evidencia hasta aquí la complejidad del proceso planificador, sobre el que gravitan múltiples factores de diversa naturaleza ya suficientemente enunciados. De esta afirmación no se deduce conclusión alguna respecto de lo que cabe esperar de la planificación como instrumento concreto de acción del Estado en América Latina.

No hay una respuesta única para esta interrogante fundamental. Es posible atribuir a la planificación una diversidad de funciones optativas que corresponden a perspectivas diferentes y que en cada caso muestran una constelación distinta en cuanto al peso relativo de los factores que en ella influyen. Esta variedad es inherente a la teoría y al campo de acción propios de la planificación.

En la práctica planificadora coexistirán, habitualmente, estas diferentes perspectivas en condiciones de preeminencia relativa, vinculadas estrechamente a la naturaleza y propósitos del proyecto político propuesto.

La presentación que a continuación se hace, tiene por objeto mostrar una diversidad de facetas que, desde ángulos diversos, contribuyen a justificar y facilitar la percepción del sentido profundo de la planificación.

#### 1. *Primera perspectiva: continuidad o cambio social*

Un plan basado en el juicio de que la estructura de la sociedad y las tendencias prevalecientes en su evolución no son adecuadas, pondrá el acento en la transformación y el cambio social. Su naturaleza es predominantemente política, y deberá enfrentar los conflictos que surjan de la resistencia que a todo o parte del plan opondrán quienes discrepen con los valores que lo inspiran y se sientan amenazados o perjudicados por las propuestas que contiene. En este caso resulta indispensable conocer a fondo las estructuras de poder existentes en relación a los problemas o sectores conflictivos y adoptar un plan o una estrategia política que constituyan una "trayectoria viable" para dar cumplimiento a los propósitos de cambio.<sup>17</sup> Se ha señalado, además, con razón, que el proyecto y el plan transformador da generalmente mayor énfasis a las acciones innovadoras y a la movilización de recursos que a la evaluación económica de su asignación.

<sup>17</sup> Ver Carlos Matus, *Estrategia y plan*, ILPES, 1972.

Por el contrario, si se postula —al menos en sus líneas gruesas— mantener la orientación y tendencias del proceso social anterior, el esfuerzo planificador se concentra en mayor medida en los problemas de asignación alternativa de recursos. Las opciones que se discuten se refieren entonces principalmente a la utilización de los recursos adicionales que va generando la economía.

Cabría agregar, como ejemplo de las condiciones más favorables a una congruencia plena entre elementos diversos, que a un plan de transformación debe corresponder un presupuesto público por programas que se someten a análisis total, en tanto que un plan de continuidad puede basarse en un presupuesto convencional por objeto del gasto, en que se aprueban variaciones marginales respecto del período fiscal anterior.

En verdad, estas tendencias contrapuestas coexisten en proporciones variables en cualquier proceso planificador, sin perjuicio de presentar una connotación predominante, conservadora o renovadora.

Desde luego, hay programas que por su naturaleza adquieren una continuidad y autonomía técnica considerable, como sucede por ejemplo con los planes de desarrollo energético, de riego o de transporte. Del mismo modo, programas de educación o salud, una vez iniciados, generan procesos que no sólo reciben apoyo social generalizado, sino que técnicamente resultan de difícil paralización o reorientación. En otros casos, la continuidad de diversos programas se mantiene a veces por mera rigidez o inercia burocrática, incluso cuando hay acuerdo en contrario.

No cabe deducir de todo lo anterior que en un plan de transformación sólo pesan factores sociopolíticos, en tanto que la continuidad está dada por lo técnico. En efecto, la viabilidad de cualquier cambio depende también de los datos objetivos de la realidad, mientras que en la continuidad de un programa educativo o de un plan de construcción caminera puede resultar determinante la capacidad de presión del gremio de maestros o de los contratistas de obras públicas en su caso.

## 2. *Segunda perspectiva: dirección del proceso social o asignación racional de recursos*

Si se propone que la planificación sea un instrumento de orientación del proceso social, se producirá una mayor participación del Estado y serán los centros de decisión situados dentro del aparato gubernamental los de mayor gravitación relativa. Lo anterior no significa necesariamente planificación centralizada, ni supone obligadamente una acción estatal preponderante en la esfera productiva, pues el modelo planteado sólo obliga al Estado a tomar la iniciativa, siendo compatible tanto con el uso de instrumentos indirectos de incentivo o desalien-

to, y en general, con el funcionamiento del mercado, como con el empleo de mecanismos de control, regulación o acción directa.

La congruencia técnico-política es en este caso de gran importancia, debiendo cumplirse tanto respecto de los fines como en relación a las políticas destinadas a lograr su materialización.

Si, por el contrario, se estima que la orientación del proceso socioeconómico debe resultar principalmente de las acciones que surjan en la sociedad civil, la planificación procurará conseguir una asignación racional de los recursos públicos cuyo óptimo está dado, entonces, por su eficacia para apoyar las iniciativas privadas. En estas condiciones, la planificación no es políticamente neutra, sino que acepta y hace suya la orientación resultante del juego de poder en la sociedad en tanto que su actividad propia y específica cae principalmente en el campo técnico-económico. En esta modalidad la tarea planificadora tiende a concentrarse en el presupuesto de inversión del sector público y en la realización de proyecciones y pronósticos económicos globales.

### 3. *Tercera perspectiva: funciones de previsión, coherencia y unidad*

El análisis que sigue, nacido de una serie de agudas observaciones sobre la experiencia francesa, es de utilidad para comprender o juzgar la contribución al desarrollo que la planificación está en condiciones de efectuar, al destacar e intentar una clasificación de sus funciones más esenciales de tipo general.

En síntesis la planificación puede cumplir tres propósitos diferentes:

a) *Previsión o reducción de la incertidumbre.* Corresponde a su acción en un campo que le es propio, el de construir una representación específica del futuro, que muestra las restricciones del mismo que no pueden ignorarse sin grave riesgo y las tendencias que escapan al control de la sociedad y cuya existencia es necesario reconocer y aceptar. Es el mundo de la proyección económica y social de largo y mediano plazo, cuya fuerza radica en el manejo de información no compartida y en las sofisticadas técnicas de cálculo que han encontrado su expresión reciente más espectacular en los modelos mundiales surgidos en torno y como consecuencia de las actividades del Club de Roma.

Es indudable que el papel orientador que la planificación puede llegar a cumplir por esta vía es de gran importancia. En la medida en que sus señales son recogidas y utilizadas por el sistema productivo y por los grupos sociales estratégicos, queda trazada una trayectoria del desarrollo que facilita y da un marco a las decisiones de los actores principales. El área en que quizás esta función puede hacer una mayor contribución corresponde al de las proyecciones o modelos de corto plazo, referidas a las variables económicas fundamentales (plan operativo anual y otros), que reducen la incertidumbre en cuanto son guías

para la acción inmediata de todos los actores y en la medida en que proyecten al futuro las consecuencias de conductas optativas de plazo corto.

Conviene, sin embargo, advertir que existen algunas limitaciones que hacen relativo el impacto probable de esta actividad prospectiva. En primer término, hay que entender que cualquier proyección de este tipo contiene una serie de supuestos implícitos de naturaleza ideológica y sociopolítica respecto de la sociedad y su evolución futura. Por otra parte, el conocimiento especializado, su lenguaje propio y hermético y la presentación cuantitativa de resultados que lo caracterizan restringen el debate social a círculos elitarios de expertos. Estos fenómenos pueden conducir a su rechazo por parte de diversos grupos sociales que no se sienten obligados a compartir sus supuestos, o que quedan excluidos de toda participación real. Dadas las mayores diferencias culturales y educativas, menor integración nacional y participación general más restringida, este fenómeno puede ser particularmente intenso en América Latina. Con todo, en ella el desafío máximo con que debe enfrentarse la planificación en este terreno es la necesidad de prever también las grandes líneas del desarrollo mundial y descubrir a tiempo sus posibles crisis de orden económico y político.

b) *Reducción de la incoherencia.* Se trata de utilizar el instrumento planificador esencialmente como una forma de lograr mayor compatibilidad entre fines y medios. Su función es aquí primordialmente la de proponer orientaciones y normas generales. Si bien la aceptación generalizada de éstas contribuye de por sí a reducir la incoherencia, efecto que por lo demás también puede traer la elaboración de proyecciones, se entiende en este caso que la búsqueda de mayor coherencia es una tarea de naturaleza más específica y operativa.

Es necesario convertir normas generales en opciones precisas entre las que deben elegir quienes tienen la responsabilidad de decisión. Ante todo deben compatibilizarse recursos disponibles y metas programadas, y muy especialmente los fines propuestos con las políticas destinadas a lograr su cumplimiento, y éstas entre sí. Se entiende que este concepto es aplicable tanto a las políticas estatales como a las políticas privadas de empresas, sindicatos u otras organizaciones sociales. Habría que añadir que la función así planteada requiere, en sociedades poco consensuales como las latinoamericanas, de una preocupación particular por la coherencia técnico-política y puede, por tal motivo, ser la más ambiciosa y difícil de las metas que se proponga la planificación.

c) *Unidad, o reducción de la diversidad.* Contiene este concepto una doble perspectiva. Por una parte, cabe interpretarlo como la tarea de reducir la fragmentación y dispersión en la acción del Estado, a partir de la producción de normas internas aplicables al aparato gubernamental. No cabe duda que es ésta una responsabilidad inherente al

Estado, a cuyo mejor cumplimiento pueden contribuir los instrumentos de la planificación.

Por otro lado, se concibe como la generación y difusión de normas al conjunto de la sociedad con el objeto de conseguir la adhesión o al menos la aceptación pasiva y consiguiente conformidad de comportamiento de parte de los diversos actores sociales. Para lograrlo puede utilizarse tanto la persuasión como la imposición coercitiva.

En el caso francés, los instrumentos elegidos para este propósito han sido la concertación como método para conseguir una aproximación entre actores con diversidad de valores e intereses, y la presentación de un modelo de simulación del funcionamiento futuro de la sociedad como punto de partida del esfuerzo de concertación. Se ha tratado principalmente de aplicar al comportamiento de empresarios y sindicatos. El hecho de que no haya sido posible producir por este camino una política de ingresos aceptada explícitamente por las partes muestra las dificultades sociopolíticas de tal tarea.

En un sentido más general, la reducción de la diversidad ha sido planteado por los analistas franceses como una forma de lograr un nuevo estilo de comportamiento social más unitario y solidario (*apprentissage institutionnel*), lo que en definitiva implica la búsqueda de mecanismos que reduzcan el conflicto social y generen nuevos consensos capaces de superar oposiciones de clase o provenientes de factores culturales o valóricos.

#### 4. *Cuarta perspectiva: Plan-decisión u objetivos predominantemente simbólicos*

La experiencia de planificación latinoamericana se ha analizado preferentemente desde el punto de vista de que el plan es expresión de una decisión social colectiva o al menos del gobierno responsable de su formulación. Tanto es así, que en verdad, se ha juzgado la eficacia del plan de función exclusiva de la relación meta-resultado, aun con respecto a aquellos rubros que el propio plan define explícitamente como "indicativos", o sea, que sólo tienen pretensión orientadora.

Se supone que, comúnmente, el plan contiene al menos normas y metas obligatorias para las entidades que forman la administración del Estado. Cabe, sin embargo, concebir la planificación, aunque incluya decisiones de ese tipo, como un instrumento que cumple principalmente otro tipo de funciones.

El plan puede ser promesa de un futuro mejor, agente de movilización social en favor de los propósitos gubernativos, denuncia de las injusticias del presente, o "mensaje" a una sociedad que requiere creer y tener fe. Estrechamente ligadas al proyecto político, tales concepciones del plan pretenden traducir dicho proyecto de manera más concreta y tangible, pero realzando el carácter de mito o utopía y la base ética e ideológica que inspira su formulación.

No puede subestimarse la importancia de un rol que parece responder a aspiraciones profundas del ser humano. Esa importancia será mayor en un modelo de sociedad participativa que procura movilizarse en pro de ciertos fines comunes, en tanto que no será considerado en modelos elitarios de guiamiento social o por las concepciones que descansan principalmente en la eficiencia técnica, producto de la aplicación de la ciencia y saber humanos en condiciones de orden y disciplina social.

En un sentido más estrecho y por cierto cargado de riesgo, el plan-promesa es un instrumento que tiene por objeto contrarrestar el efecto negativo que pueden tener las crisis y restricciones del presente, convirtiéndose así en un verdadero compromiso a plazo. En buena medida, en la experiencia histórica concreta ha sido un arbitrio para reducir el impacto inmediato de la revolución de las expectativas. Instrumento predilecto de muchas experiencias populistas o procedimientos diseñados para conservar privilegios, tiene el peligro de ignorar los costos y sacrificios necesarios para lograr un progreso sostenido.

#### 5. *Definiciones generales requeridas por las diversas perspectivas de la planificación*

a) *Los plazos.* Cualquiera que sea la combinación de objetivos que se atribuya a la planificación, su tarea requiere ineludiblemente considerar tanto el corto plazo como el futuro más mediato. Existen exigencias evidentes de compatibilidad temporal para mantener la continuidad del proceso. Es indudable, por otra parte, que el mediano y largo plazo constituyen su campo de acción más específico y lo que la distingue de otros instrumentos de acción social. Pero no es menos cierto que para que sus planteamientos o proyecciones sean considerados por los gobernantes, políticos y demás actores sociales, es indispensable —así lo ha demostrado la práctica— que contenga apreciaciones o propuestas válidas y aplicables de inmediato.

Como el problema de la compatibilidad entre corto y mediano plazo se presenta en toda su magnitud y complejidad en relación con las acciones que marcan la fase de ejecución del plan, se hará referencia más detenida al que suele ser el más vital de los problemas de la planificación, al considerar en un párrafo posterior la cuestión de las políticas estatales.

b) *Comando, persuasión y negociación* En el desarrollo del proceso planificador se utilizan en grado variable estos diversos estilos de acción, los que por cierto deben ser congruentes con los márgenes de viabilidad que les otorgan el sistema político, la estructura y relaciones sociales y la estructura de poder correspondiente, además de tomar en cuenta los valores predominantes, el grado de control real posible sobre los acontecimientos de la coyuntura histórica y otros factores de diversa índole.

Lo que más interesa señalar aquí es que los planes formales conocidos se han planteado habitualmente sobre la base de respuestas únicas y metas fijas que suponen la inexistencia de conflicto social y no tienen margen alguno para la negociación. En la práctica, aun los regímenes autoritarios enfrentan resistencias significativas y se ven obligados a recurrir en parte a la persuasión y la transacción en sus relaciones con diversos grupos de la sociedad. En una sociedad políticamente más abierta, tales formas de relación son inherentes al sistema, por lo que carecerá probablemente del mínimo necesario de realismo cualquiera formulación que pretenda dirigir el proceso social y que no considere cierta flexibilidad para acomodar un margen razonable de negociación entre los actores reales del proceso. Por otra parte, las conocidas políticas de incentivos destinadas a lograr determinado comportamiento de parte de los agentes económicos, y en particular de la empresa privada, se inscriben de lleno dentro de esta perspectiva. Constituyen instrumentos inherentes a un proceso de planificación en una economía de empresa privada, independientemente de si el régimen político sea una democracia representativa o alguna forma de gobierno autoritario.

c) *Estrategia de ejecución.* El estilo de formulación de las previsiones o metas de cambio social que se propongan, y la oportunidad y secuencia con que tal proceso se realiza, pueden ser factores decisivos para el éxito o fracaso del intento.

Así, por ejemplo, no da lo mismo plantear un determinado programa de manera pragmática como acción positiva o necesaria, o apoyado en consideraciones valóricas de justicia o derecho social. Se trata de opciones extremadamente delicadas que obligan a considerar explícitamente costos, beneficios y márgenes de viabilidad derivados de una evaluación del aporte que puede obtenerse de una movilización social inducida por el planteamiento valórico, en comparación con la multiplicación probable de la demanda social y la resistencia agudizada de sectores sociales contrarios al programa. Los intentos de reforma agraria constituyen ejemplos repetidos de este tipo de dilema.

Por último, y es éste un problema que se aplica en mayor medida a intentos que acarrear una considerable transformación social, no puede ignorarse la difícil decisión entre expresar integralmente las metas del plan desde el primer instante, o revelarlas en una secuencia programada en función de una estrategia concebida para vencer sucesivos obstáculos y resistencias.

Esta materia envuelve tanto problemas éticos (la simulación utilizada como medio de conseguir los objetivos propuestos) y valóricos (democracia abierta o elitismo), como aspectos prácticos y de viabilidad, respecto de los cuales no procede aquí entrar en mayor análisis, pero que deben tenerse presente cuando corresponda.

d) *El contexto internacional y la autonomía de la planificación.*  
Del análisis de los nuevos desafíos que enfrenta América Latina se deducen algunas consecuencias para la planificación, cualquiera que sea la perspectiva y objetivos que a ésta se atribuyan.

En primer término, se torna más compleja y vital la necesidad de una mayor capacidad de anticipación técnica y política. Dicho de otra manera, se pone a prueba la modalidad de discernimiento de la planificación. A sus herramientas tradicionales debe añadir la consideración dinámica de problemas en función de su probable secuencia y desarrollo futuro. Este tipo de ejercicio se debe entender como conducente a generar una capacidad de respuesta, es decir, una estrategia de acción posible en el marco de la sociedad nacional respectiva.

Por otra parte, la consideración simultánea del desarrollo industrial, por ejemplo, de varias economías también requiere una capacidad acrecentada de información, conocimiento y, en definitiva, de anticipación técnica, para prever y poder actuar ante los impactos que el proceso integrador producirá en el corto y mediano plazo. Complemento indispensable de esa tarea de previsión, es la apreciación y consiguiente acción consistente y oportuna, de la evolución dinámica de las relaciones políticas entre los países pactantes y de éstos con el resto del mundo. Asimismo, es necesario conocer y considerar las posibles relaciones transnacionales constitutivas de alianza o conflicto entre sí de sectores y grupos sociales específicos de los países involucrados.

Por último, es éste un campo en que el proceso nacional de planificación se enfrenta a sucesivas negociaciones y transacciones para las que debe estar en posesión suficiente de criterios técnicos y políticos, cuyos resultados deberían introducirse en el plan nacional o modificarlo.

En síntesis, como ya se señaló en capítulos anteriores, las crisis y problemas nuevos del orden económico internacional y los esfuerzos regionales y subregionales de integración y cooperación introducen así restricciones a la autonomía de cualquier proyecto político nacional. En consecuencia, tampoco habrá planificación nacional relativamente autónoma y coherente si no se establecen lazos firmes y persistentes entre ese proceso interno y las acciones de defensa, reivindicación, cooperación y búsqueda de nuevas soluciones que se desarrollan en el plano internacional.

La concordancia entre el punto aquí planteado y las funciones concretas que, en cada caso nacional, se atribuyen al proceso de planificación, requiere que esas definiciones se tomen en cuenta al decidir el papel que la planificación nacional ha de desempeñar en las materias que se relacionan con fenómenos externos. Así, por ejemplo, si la planificación pretende ser instrumento de cambio social o de dirección de la sociedad y, en general, si se acentúa su papel en la toma de decisiones, el sistema planificador tendrá que intervenir activamente no

sólo en las formulaciones correspondientes sino que también en las negociaciones, actividades y mecanismos de coordinación respectivos. Si por el contrario, el énfasis se centra en la previsión del futuro o la asignación de recursos públicos, se configura una orientación más pasiva de la planificación en relación con los fenómenos externos.

Por último, el aspecto que envuelve mayores potencialidades de innovar en la planificación, es el establecimiento de mecanismos sistemáticos de interconexión entre los sistemas y procesos nacionales respectivos, que deberán procurar una máxima conciliación entre autonomía nacional y coordinación interestatal.

## B. Síntesis y conclusiones

Para comenzar, es indispensable reiterar lo que ya se indicó en el prefacio del presente documento: el progreso en materia de planificación, la maximización de su eficacia como instrumento de gobierno, obliga a conocer y comprender mejor los fenómenos sociopolíticos explícitos o subyacentes en el proceso, y sus formas de vinculación e interrelación con los aspectos propiamente técnicos. Explorar estas líneas de análisis ha sido el objetivo central de este documento y es en relación con ellas que se formulan principalmente las conclusiones.

Hay que tener presente sin embargo que, en definitiva, son de similar trascendencia todos los avances que puedan lograrse en los diversos planos que abarca la teoría en el campo y la praxis de la planificación.

Es evidente que la necesidad aquí postulada de profundizar en las materias que menos se han explorado con anterioridad para conseguir un mayor equilibrio en la percepción de los problemas y la capacidad de acción concreta a través de la planificación, no restan importancia a los avances que es preciso seguir impulsando en otros campos. Entre ellos se destacan: metodología y técnicas de planificación; proyecciones y modelos matemáticos; coherencia de las políticas de corto plazo entre sí y de la acción inmediata con las previsiones del futuro; técnicas y criterios de evaluación de programas y de proyectos de inversión; capacidad de organización, e información estadística oportuna y confiable.

De todas formas, se ha procurado en el presente documento presentar en la forma más amplia posible la naturaleza y características de la planificación entendida como un proceso continuado que, cuando alcanza su máxima expresión, puede desarrollarse en forma simultánea y sucesiva en los más variados ámbitos de la sociedad.

El enunciado y análisis de los diferentes aspectos técnicos y políticos que pueden influir en un proceso de planificación o ser parte de él, demuestra su complejidad. Esto trae consigo el riesgo de que se perciba la planificación como un monstruo de tal dimensión y compleji-

dad, que se concluya que hay que descartarla por ser inmanejable. En verdad, el propósito del documento y la conclusión que podría extraerse de él, es que lo realmente complejo es el proceso social en su conjunto, y que, justamente, por eso resulta indispensable contar con un instrumento ordenador que ayude a racionalizarlo en la mayor medida posible.

Este razonamiento aparece legitimado, además, por la presentación hecha en párrafos anteriores sobre las opciones existentes respecto al rango y las funciones que pueden otorgarse a la planificación. Las circunstancias históricas, la ideología prevaleciente y el contenido concreto del proyecto político vigente en un país dado, la disponibilidad de recursos humanos adecuados, la capacidad técnica, organizativa y de realización de la sociedad en general y del aparato gubernamental en particular y otros factores determinarán el papel que se decida asignar a la planificación.

Una decisión acertada en esta materia requiere tener presente, en primer término, que la planificación se ha definido aquí como la instrumentación técnica de un proyecto político y que, en consecuencia, está ligada y debe ser *congruente* con él, afirmación que es válida cualquiera que sea la naturaleza del proyecto (explícito, implícito, global, parcial, de objetivos múltiples o limitado a prioridades considerada básicas).

Asimismo, debe existir una *congruencia similar* entre la capacidad planificadora que resulta de la conjunción de los elementos señalados en el párrafo anterior y las funciones que efectivamente se le atribuyen.

Dicho de otra manera, el proyecto político y las restricciones y limitaciones de diverso orden existentes determinan *márgenes de viabilidad* para la función posible de la planificación.

A ningún instrumento se le puede exigir lo que no está en condiciones de hacer. Referida a la planificación, esta reflexión conduce a afirmar que ésta no puede resolverlo todo y que la planificación omnicompreensiva es una utopía. Con esta conclusión no se hace más que reconocer los límites de su aporte, que, a la luz de las funciones optativas o complementarias descritas en el capítulo precedente, puede ser de extraordinaria trascendencia.

Al respecto, cabría señalar también que en función del proyecto político prevaleciente y de los roles que en virtud de éste se espera que cumplan los diversos actores participantes en el proceso social —que, como se ha dicho, son los mismos que pueden intervenir en el de planificación—, surgen *márgenes de preferencia* para definir, en cada caso, el papel que a la planificación corresponde desempeñar.

En efecto, es probable que se privilegien las funciones de previsión y coherencia si los actores principales o agentes dinámicos claves del desarrollo son ubicados por el proyecto político en la sociedad civil,

como es el caso de la empresa privada (con o sin complementación importante del capital extranjero).

El liderato que, en tal modelo, corresponde a los actores indicados, necesita como ingrediente orientador de su acción, de conocimiento e información anticipada, y del control de los elementos de incompatibilidad que puedan afectar su acción.

En cambio, si de lo que se trata es principalmente de contar con un plan para el sector público, se dará preferencia a la asignación racional de recursos, al desarrollo de una mayor unidad en el aparato gubernamental y, probablemente, al perfeccionamiento de los instrumentos de política de corto plazo.

Si, por el contrario, el proyecto político formulado pretende una significativa transformación social, adquiere importancia preponderante el conocimiento y evaluación de los conflictos sociales previsibles, de los recursos de poder y comportamiento probable de los actores correspondientes y de las características de las áreas de confrontación más decisivas. Además, se acentúa la necesidad de unidad y coherencia en la acción estatal, sin que, por otra parte, pueda desdeñarse la función de asignar recursos escasos con máxima eficiencia, ni la de prever las coyunturas futuras probables de origen externo o interno. Es decir, a la opción política así definida, corresponde un proceso planificador de mayor complejidad y acrecentada capacidad instrumental técnica y política.

Desde otro punto de vista, es pertinente destacar que, aun tratándose de proyectos que asignan al Estado un rol preponderante en la dirección del proceso social, eso no significa que, necesariamente, haya de corresponderle un aparato gubernamental de grandes proporciones. El análisis anteriormente efectuado en relación a la heterogeneidad de la burocracia pública, su frecuente falta de unidad en la acción y los límites de la capacidad de coordinación y de la eficacia de los instrumentos técnicos conocidos, apuntan a que es *más importante en este terreno la calidad que la dimensión del aparato estatal*, y que este último factor, más allá de cierto punto, entra casi inevitablemente a una fase de rendimientos decrecientes. Se está aquí, nuevamente, frente a una necesidad de medir capacidad y compatibilizarla con las exigencias que derivan de los fines o metas postulados.

Por otra parte, las reflexiones anteriores conducen a sugerir como una alternativa que merece examen preferente la de que el plan se concentre en un *número limitado de objetivos fundamentales y en el haz de políticas sugeridas para llevarlos a cabo*. Identificación selectiva de fines, fragmentación o reducción de zonas de conflicto, determinación más precisa de los apoyos y rechazos esperados y de los recursos de poder con que cuentan, al efecto, los actores correspondientes, son elementos que se unen aquí a la mayor probabilidad de que se puedan manejar con coherencia y efectividad adecuadas, los instrumentos técni-

cos fundamentales para la aplicación de las principales políticas estatales de corto y mediano plazo. Asimismo, cabría añadir que la selección de un conjunto básico de objetivos y políticas puede facilitar un comportamiento congruente de parte de los actores que participan en el proceso desde la sociedad civil, hecho que procede destacar dada la trascendencia que suelen tener diversas "políticas privadas".

Conviene, desde otro ángulo, insistir en la conveniencia de considerar explícitamente en las etapas de formulación de un plan, *el margen de negociación y compromiso que pueda preverse* como necesario o inevitable; el realismo de un proyecto y del correspondiente intento de planificación depende de una evaluación adecuada de los "roces" del sistema que obligan a la transacción y conciliación posterior.

Se ha insistido a lo largo del documento en la estrecha y frecuente *interrelación existente entre los factores técnicos y las variables políticas* que, en conjunto, dan vida y forma a un proceso planificador. Es prudente, sin embargo, calificar esta afirmación y recordar lo dicho en un acápite del documento acerca de la *preponderancia de lo técnico y la continuidad y autonomía que caracterizan normalmente a diversos programas* constitutivos del plan, y que pueden corresponder tanto a objetivos considerados básicos como a fines de carácter menos esencial en la perspectiva del proyecto político que se pretende implementar. Es evidente, y la experiencia así lo ha demostrado, que tales núcleos de continuidad o de supremacía de lo técnico tienen extraordinario valor, y contribuyen en medida importante a lograr un mayor grado de racionalidad y consenso. Además, son los que sostienen ciertas continuidades de gran trascendencia social que se observan pese a los cambios en los proyectos políticos.

Asimismo, cabría sugerir que en el análisis y evaluación permanentes que realizan quienes son responsables formales de la planificación corresponderá desempeñar *un papel más destacado a los científicos sociales*, que están en condiciones de aportar conocimiento y capacidad analítica diferentes pero no menos significativas que la contribución —sin duda principal— que hasta ahora han hecho economistas, ingenieros y otros expertos. Deberá procederse a la constitución sistemática de equipos integrados que puedan, desde las diferentes perspectivas de las disciplinas comprometidas, facilitar el tratamiento simultáneo y coherente de los factores técnicos y sociopolíticos más relevantes, lo que a su vez, debiera conducir a una apreciación más realista de viabilidad y a una mejor comunicación y comprensión entre los diversos participantes del proceso.

Por último, es necesario precisar el sentido de otra afirmación que el presente documento ha procurado destacar, cual es la distinción y probable *coexistencia de un plan formal y de un proceso de planificación* que suelen ser significativamente diferentes.

La conclusión que cabe extraer de tal juicio es que si se tiene conciencia de ese riesgo, es más fácil configurar objetivos, procesos y políticas tendientes a reducir la disociación señalada en cuanto factor que perturba y genera confusión. Todo ello sin perjuicio de la función movilizadora, de promesa de fin último, que quiera atribuirse a alguna modalidad de plan formal o enunciado programático.

Además, no debe deducirse de la posible discrepancia entre plan formal y plan real, que la *institucionalización formal* que ha caracterizado el desarrollo de la planificación en América Latina, sea de importancia sólo secundaria. Por el contrario, toda actividad permanente y sistemática requiere la identificación precisa de quienes son formalmente responsables de ella y de sus atribuciones y funciones, todo lo cual exige, a su vez, la existencia de instituciones específicas y de procedimientos operativos suficientemente claros y conocidos. Lo que se ha querido enfatizar en este documento es que *el proceso de planificación no se reduce a la acción de planificadores, burócratas y políticos* y que tal hecho debe ser explícitamente reconocido y tomado en cuenta por los actores antes citados, única forma de superar las limitaciones y errores provocados por su omisión en muchas formulaciones del pasado. En consecuencia, y para concluir, el análisis aquí realizado atribuye especial importancia a la contribución del aparato formal de planificación. Su existencia y fortalecimiento, incluido el respaldo constitucional o legal que pueda otorgársele, son condiciones necesarias, aunque no suficientes, para el perfeccionamiento progresivo y las expectativas de éxito de cualquier proceso de planificación.

Fortalecer ese proceso, en sus variadas formas, es tanto más necesario cuanto, como se ha reiterado a lo largo de este documento, los márgenes de creciente incertidumbre del escenario internacional, la afirmación del poder de los actores extranacionales y muchos otros factores señalan claramente que sólo la planificación puede permitir al Estado-Nación un comportamiento coherente que ponga a salvo su autonomía. No basta sin duda con ella para lograrlo, pero es difícil percibir como tal objetivo fundamental podría alcanzarse sin perfeccionarla constantemente.



Los documentos que integran la Biblioteca PLACTED fueron reunidos por la [Cátedra Libre Ciencia, Política y Sociedad \(CPS\). Contribuciones a un Pensamiento Latinoamericano](#), que depende de la Universidad Nacional de La Plata. Algunos ya se encontraban disponibles en la web y otros fueron adquiridos y digitalizados especialmente para ser incluidos aquí.

Mediante esta iniciativa ofrecemos al público de forma abierta y gratuita obras representativas de autores/as del **Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología, Desarrollo y Dependencia (PLACTED)** con la intención de que sean utilizadas tanto en la investigación histórica, como en el análisis teórico-metodológico y en los debates sobre políticas científicas y tecnológicas. Creemos fundamental la recuperación no solo de la dimensión conceptual de estos/as autores/as, sino también su posicionamiento ético-político y su compromiso con proyectos que hicieran posible utilizar las capacidades CyT en la resolución de las necesidades y problemas de nuestros países.

**PLACTED** abarca la obra de autores/as que abordaron las relaciones entre ciencia, tecnología, desarrollo y dependencia en América Latina entre las décadas de 1960 y 1980. La Biblioteca PLACTED por lo tanto busca particularmente poner a disposición la bibliografía de este período fundacional para los estudios sobre CyT en nuestra región, y también recoge la obra posterior de algunos de los exponentes más destacados del PLACTED, así como investigaciones contemporáneas sobre esta corriente de ideas, sobre alguno/a de sus integrantes o que utilizan explícitamente instrumentos analíticos elaborados por estos.

## **Derechos y permisos**

En la Cátedra CPS creemos fervientemente en la necesidad de liberar la comunicación científica de las barreras que se le han impuesto en las últimas décadas producto del avance de diferentes formas de privatización del conocimiento.

Frente a la imposibilidad de consultar personalmente a cada uno/a de los/as autores/as, sus herederos/as o los/as editores/as de las obras aquí compartidas, pero con el convencimiento de que esta iniciativa abierta y sin fines de lucro sería del agrado de los/as pensadores/as del PLACTED, ***requerimos hacer un uso justo y respetuoso de las obras, reconociendo y citando adecuadamente los textos cada vez que se utilicen, así como no realizar obras derivadas a partir de ellos y evitar su comercialización.***

A fin de ampliar su alcance y difusión, la Biblioteca PLACTED se suma en 2021 al repositorio ESOCITE, con quien compartimos el objetivo de "recopilar y garantizar el acceso abierto a la producción académica iberoamericana en el campo de los estudios sociales de la ciencia y la tecnología".

Ante cualquier consulta en relación con los textos aportados, por favor contactar a la cátedra CPS por mail: [catedra.cienciaypolitica@presi.unlp.edu.ar](mailto:catedra.cienciaypolitica@presi.unlp.edu.ar)