



UNDECIMA REUNION DEL CONSEJO DIRECTIVO
Santiago de Chile, 20-21 de junio de 1968

REFLENTIONES EN TORNO A LOS PROBLEMAS ACTUALES DE
LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA*

(Informe del Seminario Interno sobre Progresos de
la Planificación en América Latina)

* Este documento es de carácter preliminar y está sujeto a revisiones de fondo y forma.

INDICE

	<u>Página</u>
ADVERTENCIA	iii
Capítulo I	
INCORPORACION DE LA IDEA DE PLANIFICACION EN AMERICA LATINA	
1. Los orígenes de la planificación	1
2. Teoría del desarrollo y planificación en América Latina ...	2
3. Los objetivos de la planificación	6
4. La planificación como herramienta de cambios	7
5. El sistema de planificación	8
Capítulo II	
LOS SUPUESTOS BASICOS Y LOS OBSTACULOS A LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA	
1. Consideraciones generales	13
2. Reflexiones en torno a los supuestos básicos de la planificación	14
a) El supuesto de racionalidad	14
b) El supuesto de totalidad	18
c) El supuesto de cuantificación operante	20
d) El principio de equilibrio	23
e) La formalización institucional	26
3. Problemas relacionados con la actuación de los planificadores	29
a) La brecha entre el dominio metodológico y sustantivo del proceso económico	29
b) Limitaciones de la capacidad de liderazgo en la conducción táctica del proceso	31

/Capítulo III

Capítulo III

LA CONCEPCION DE ESTRATEGIA DE DESARROLLO

1. Presentación del concepto de estrategia	33
a) Elementos del concepto de estrategia	34
b) Algunos aspectos metodológicos	38
c) La concepción de estrategia y de planificación	44
2. Consideraciones sobre la concepción y complejidad de la formulación de estrategias de desarrollo	46
a) El concepto de estrategia y sus características	47
b) Previsión de la conducta de los grupos sociales	49
c) El problema de la participación social	53
3. Los elementos para el diseño de la imagen futura	57
4. Consideraciones sobre la trayectoria	62
5. Los proyectos sociales básicos o estratégicos	64
6. La estrategia y las reformas de fondo	65
7. El papel del planificador en el diseño de estrategia	68
 Anexo	
SOBRE EL CONCEPTO DE ESTRATEGIA	71

ADVERTENCIA

La planificación sigue constituyendo un tema que suscita intensos análisis y vehementes controversias en América Latina; lo corrobora el ritmo con que se suceden las reuniones internacionales, los seminarios universitarios y los simposios de hombres de empresas que discuten la materia.

La llamada "crisis de la planificación" fue definida, durante una reunión interna de expertos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, celebrada en marzo de 1968, como una necesidad de replantear los supuestos sobre los que se asentaban las experiencias de planificación encaradas en la región. Varios días de discusiones dejaron en claro, sobre todo, que las técnicas de planificación y los diferentes énfasis puestos en su aplicación fueron modificándose en el transcurso de los ensayos realizados.

En una primera etapa, los esfuerzos se orientaron hacia la adopción de técnicas tendientes al logro de la coherencia global de los planes a largo plazo; prosiguieron estos esfuerzos, aún no totalmente asimilados, con intentos por incorporar procedimientos de planificación a mediano plazo, en especial en el campo de las inversiones nacionales y luego a corto plazo; después se formularon esquemas sustantivos para el diseño de estrategias de desarrollo, cuya metodología fue precisamente la principal preocupación de los participantes en el Seminario.

Como cabía conjeturar, no se logró un criterio unánime sobre tantos puntos controvertidos y controvertibles; antes bien, se expresaron plurales opiniones que destacan algunos aspectos en detrimento de otros. Por ello, este documento, redactado por un grupo de los expertos participantes sobre la base de las discusiones realizadas, en modo alguno representa el pensamiento oficial del ILPES: sólo procura condensar, en lo fundamental, las opiniones, inquietudes y conceptos de las distintas personas que han intervenido en tareas de asesoría, investigación y capacitación.

Cuando no se logró acuerdo total sobre ciertos problemas y enfoques, o quedaron pendientes discrepancias de matices y detalles, se prefirió mantener visibles las disensiones antes que restar vigor, y quizás fecundidad, al diálogo. Y así se procedió con el firme propósito de incitar a una más amplia y profunda discusión en todos los medios (gubernamentales y académicos) acerca de estas preocupaciones, por todas compartidas, acerca de la planificación en América Latina.

El diálogo que recoge este documento está abierto, en general, a nuevas aportaciones y críticas, y muy en especial, a las sugerencias y enriquecimientos que puedan surgir de su discusión en la XI reunión del consejo Directivo del Instituto.

Santiago de Chile, abril de 1968

LOS TEMAS QUE ABORDA ESTE DOCUMENTO

Las discusiones que recoge este documento tienen una orientación muy definida. No pretende analizar concreta o casuísticamente los obstáculos que encontraron al ponerse en funcionamiento, los diversos planes elaborados en América Latina; esto explica que no sea un examen de las causas que provocaron el incumplimiento de un plan determinado o las circunstancias que hicieron más efectiva la labor en otro.

El análisis que aquí se presenta es general y abstracto; aunque producto de una rica experiencia, no pretende ser un relato analítico de la misma, sino una generalización muy condensada de la problemática que tal experiencia sugiere. Es por ello que acaso este análisis no coincida con ninguna experiencia particular de planificación latinoamericana; pero en cambio sí pretende presentar en su totalidad los problemas que suscita la planificación, aunque sin deducir explícitamente de ella en qué grado los diferentes factores considerados pueden explicar, en uno y otro caso, la llamada "crisis de la planificación". Este enfoque lo determina el sentido último de este documento, que es sugerir concepciones generales que permitan abordar de manera constructiva la mencionada crisis que, en todo caso, no es privativa de América Latina. Trátase, en consecuencia, de una indagación que apunta más allá de las explicaciones contingentes sobre el fracaso o éxito de algunos planes.

Este examen abarca tres capítulos; en el primero se abordan los aspectos más generales del tema, y se plantea como problema esencial el objetivo de la planificación en América Latina; dos son los puntos básicos que incorpora esta temática: ¿Qué se pretende con la planificación latinoamericana? ¿Qué significado tiene la planificación como parte del proceso social, donde diferentes protagonistas, el político, el planificador, el administrador y el científico desempeñan un papel? Para analizar estas interrogantes se hace una breve incursión en torno a los orígenes de la planificación, se expone como evolucionó a través del tiempo la idea de sus fines para analizar luego las diferentes formas de racionalidad que impulsan al político, al planificador y al administrador. Como son diversas esas formas de racionalidad, surge en seguida la pregunta: ¿Cómo y cuándo pueden articularse para hacer efectiva la planificación?

/En este

En este capítulo se concluye que el proceso de planificación es simultáneamente político, técnico y administrativo, y que su conducción supera el carácter técnico, de donde se deduce que el problema fundamental consiste en articular esas diversas facetas en la planificación. Las dificultades para lograr ese ensamble son, en última instancia, los obstáculos de la planificación.

El Capítulo II aborda otro aspecto poco analizado del problema de la planificación. Admitido que los obstáculos fundamentales radican en los asuntos debatidos en el capítulo anterior, se plantea la cuestión de saber si las concepciones técnicas o supuestos básicos sobre los que parece asentarse la planificación latinoamericana, por lo menos tal como hoy la conocemos, responden adecuadamente al contexto económico y social donde debe operar.

¿Está eficientemente concebida en su diseño interno y se aplica con madurez para responder al desafío planteado por los problemas sociales que se quiere encarar? Alrededor de este tema central, se discuten los supuestos sobre los que descansa esta concepción latinoamericana de la planificación, sin que tal examen prejuzgue acerca de su validez. Se trata más bien de hacer explícitos tales supuestos como un primer paso para analizar sus consecuencias sobre la eficacia de la planificación, ya que necesariamente los mismos, para ser válidos, deben acordarse con el panorama social al cual se aplican. Naturalmente el análisis que este segundo capítulo desarrolla tampoco es indicativo del papel real que dichos supuestos, más o menos válidos, pudieron tener sobre las limitaciones prácticas que, hasta ahora, encontró la planificación. Siguiendo estas orientaciones, se abordan los supuestos de racionalidad, totalidad, cuantificación operante, equilibrio y formalización institucional.

El Capítulo III es la culminación positiva del análisis anterior, aunque de carácter muy tentativo. No contiene recomendaciones; es sólo una exploración dentro de un campo que parece promisorio: la formulación de estrategias de desarrollo y la fundamentación de orientaciones para conducir el proceso de planificación asentado sobre dicha concepción "estratégica".

Se debate el concepto de estrategia, se sugieren a título de prueba formas de aproximarse a su formulación y se exponen algunas de las diversas complejidades que tiene tal tipo de análisis interdisciplinario. Este capítulo tiene una pregunta central implícita: si una estrategia de desarrollo puede constituirse en un instrumento eficaz para que el político y el técnico se complementen y se comprendan.

Capítulo I

INCORPORACION DE LA IDEA DE PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

1. Los orígenes de la planificación

Las ideas de planificación se incorporan al instrumental teórico, en América Latina, alrededor de los años 40; aparecen como un recurso para orientar los esfuerzos tendientes a encarar los problemas socio-económicos de estos países. Si bien tal introducción puede calificarse como un aporte original para el análisis de las cuestiones específicas que presentaba el desarrollo en América Latina, no es menos cierto que la idea misma de la planificación económico-social ya era conocida desde hacía varias décadas, aunque debe subrayarse que las circunstancias, en todo caso, fueran diferentes.

Hacia 1920 se adopta la planificación como un instrumento para orientar un cambio del sistema económico-social modificado, en ciertos países, por una revolución. Por ello en el mundo occidental la planificación se interpretó como un método que sustituye un sistema económico por otro; se la consideró un instrumento de cambio total de la sociedad, dominado por quienes lo manejasen. Más todavía, se definió las sociedades que emplearon aquel método como "economías planificadas"; en oposición a las de otros países donde la acción económica estaba determinada por el libre juego del mercado.

Sin embargo, en los países occidentales, y con el transcurso del tiempo, la planificación también es adoptada como instrumento de gobierno, aunque en general aplicada sólo al manejo del sistema económico y no en función del cambio de la sociedad.

El Seminario consideró que los conceptos apuntados reclamaban una reflexión previa respecto de los problemas y las dificultades de la planificación en América Latina. En los países de economía centralizada, la planificación se planteó con objetivos diferentes a los que le fueron atribuidos en los países occidentales. Para unos, constituyó una

/herramienta de

herramienta de transformación o modificación total del curso de la historia y definió un aspecto del quehacer económico; para los otros, fue un instrumento de cálculo y previsión de los sistemas económicos vigentes. Pero en América Latina, cuyos países están en vías de desarrollo, y no pertenecen a ninguno de los dos grupos antes aludidos, ¿cuál sería la función de la planificación?

2. Teoría del desarrollo y planificación en América Latina

Las consideraciones hechas acerca de la génesis de la planificación en América Latina permitieron aclarar las etapas más significativas del proceso. En este sentido, hubo acuerdo en caracterizar los primeros esfuerzos realizados por CEPAL como una fase cuyo eje giró en torno de la formulación de una teoría del desarrollo y la formación de una conciencia en amplios grupos intelectuales de América Latina. En efecto, los estudios sistemáticos de la realidad económica de algunos países y el surgimiento de la inquietud por ese mismo tipo de análisis por parte de organismos nacionales, llevaron a pensar que la planificación sería un instrumento eficaz para alcanzar un consenso alrededor de los problemas básicos que aquejan el desarrollo de los países de América Latina.^{1/} Fue precisamente en estos estudios donde se realizaron las primeras experiencias de análisis y aplicación de técnicas de proyecciones a largo plazo; su diseño y carácter estaban influidos fundamentalmente por el comportamiento de los sectores externos. De todos modos el diagnóstico y las proyecciones globales de las economías constituyeron el centro del análisis.

En sus comienzos la formulación de una teoría del desarrollo hizo posible fijar, en alguna medida, los fines que se pretendió alcanzar a través de un proceso de planificación de la economía. En la formulación de los primeros planes de desarrollo se abordó de modo más integral y directo el problema del desarrollo; es decir, se abarcaba un campo más amplio y al mismo tiempo más preciso. De ahí en adelante el objeto mismo

^{1/} Véanse los documentos preparados por CEPAL sobre "Análisis y proyecciones del desarrollo económico", para varios países.

de la planificación se amplió. No sólo siguió constituyendo un instrumento de formación de conciencia, sino que, paulatinamente, fue transformándose en un instrumento de acción mediante el cual se cumplirían los objetivos propuestos.

Como resultado de estas primeras fases, se había logrado un esclarecimiento de los problemas básicos del subdesarrollo y esto pudo traducirse en una preocupación más real que se integró a la problemática con que debían enfrentarse los grupos gubernamentales encargados de las decisiones de política económica.

El funcionamiento de los primeros sistemas nacionales de planificación no se caracterizó por la aplicación de un método previamente elaborado, sino por la creación misma del método; tampoco fue suficientemente integral en sus fases iniciales, lo que se tradujo en una serie de limitaciones en los primeros planes, que posteriormente fueron eliminadas por la incorporación de nuevos aportes metodológicos estimulados por la confrontación con la realidad.

Paralelamente ocurrían hechos que afectaban el cuadro dentro del cual había empezado a operar la planificación en América Latina. El consenso obtenido en torno a la necesidad de realizar cambios en la estructura socio-económica de estos países como medio para alcanzar el fin del desarrollo, pareció extenderse al ambiente político latinoamericano, y alcanzó su plena expresión en las recomendaciones contenidas en la Carta de Punta del Este, cuyo texto afirma la necesidad de impulsar reformas, alentando la formulación de planes de desarrollo.

El trabajo realizado debió superar todos los problemas que surgieron de las limitaciones en punto a recursos humanos, sistemas estadísticos, falta de experiencia en la aplicación de las metodologías y falta de mecanismos adecuados para establecer diálogos con las oficinas administrativas y con los sectores productivos. No obstante, casi todas las oficinas de planificación de los países de América Latina elaboraron planes de desarrollo en los cuales se trataron de concretar, en lo posible, proposiciones para el cambio.

/Pero entretanto,

Pero entretanto, la coyuntura favorable a las reformas estructurales se había modificado, tanto en el campo internacional como en el político de los diversos países. Los planes no fueron aprobados o lo fueron sólo formalmente, y su ejecución fue incompleta.

Los acontecimientos mencionados pusieron en evidencia que quizás no había sido correctamente evaluada la viabilidad socio-política para llevar a cabo las reformas. En este sentido, se expresó que los planificadores debían tener, en cada país, una concepción o interpretación de la estructura y coyunturas políticas, que les permitiese conducir un proceso viable.

A medida que los planes no se llevaron a la práctica en su totalidad, la planificación fue quedando aislada, y en muchos países, ajena a todo interés político, excepto donde hubo un dirigente de mucha gravitación al frente de los organismos. En los demás casos, los problemas más importantes del desarrollo fueron definiéndose en adelante fuera de las oficinas de planificación. Parecería así que este esfuerzo no dio, en América Latina, frutos proporcionados a las expectativas creadas en quienes trabajaron en la disciplina y en las organizaciones formadas a su alrededor. Estos factores han suscitado una impresión de "crisis de la planificación", actitud extendida aun entre los planificadores. Esto determina la necesidad de realizar un examen total de las circunstancias que rodean el proceso, para determinar, por un lado, si la "crisis" tiene un carácter general o sólo afecta a ciertos países y, por otro, si los factores que la determinan son exógenos a los sistemas de planificación.

En este sentido se reiteró que la planificación, en América Latina, no surge como un método de acción sino como un procedimiento de análisis de la urgencia, perspectivas y consecuencias del proceso de industrialización, vía sustitución de importaciones. Por ello, en las primeras etapas predomina más una metodología de proyecciones a mediano o a largo plazo que un método de planificación como instrumento de acción de gobierno. Este hecho tiene diversas consecuencias sobre los procesos posteriores de la planificación en América Latina y las mismas pueden analizarse desde tres puntos principales. En primer lugar, la planificación,

tal como hoy la conocemos, surge como un método para un patrón de desarrollo determinado: el de sustitución de importaciones; en consecuencia, parte importante de los problemas que hoy enfrenta la planificación en América Latina se debe a que no se ha formulado un nuevo patrón de desarrollo que sustituya al anterior y al cual puedan ajustarse adjetivamente métodos de planificación renovados. En segundo lugar, la madurez en el empleo de la planificación no coincide, por lo general, con el auge del modelo de desarrollo para el cual fue diseñada; es decir, la planificación avanza y se fortalece precisamente cuando empieza a declinar y a tornarse no viable el modelo de sustitución de importaciones al nivel de cada país. En tercer lugar, como la planificación está influida desde sus orígenes por una marcada preocupación de análisis y perspectivas, su transformación por el contacto con la realidad en un método de acción programada, requirió naturalmente cierto tiempo; ahora se hace necesario reexaminar sus concepciones tanto en función de las experiencias recogidas, como de los diferentes requisitos que puedan plantearle nuevos patrones de desarrollo.

Estos tres hechos, sumados a las limitaciones humanas propias de los planificadores y a las coyunturas económicas nacionales e internacionales, podrían explicar sumariamente los obstáculos que hoy enfrenta la planificación para consolidarse como método de gobierno. La pérdida de contenido sustantivo de los planes tiene su explicación lógica en la falta de definición de nuevos patrones de desarrollo; el aislamiento de los mecanismos de planificación de los niveles de decisión se debe, en parte, a sus orígenes predominantemente influidos por una filosofía de análisis e investigación, y en parte también, al mismo problema anterior. La debilidad de los mecanismos operativos de los planes es una consecuencia directa del tiempo que debieron tomarse las oficinas de planificación para que su labor se inspirara en un método de acción. A su vez, el aislamiento de los planificadores con el nivel político está por cierto relacionado tanto con la visión restringida del proceso social a que se ven inclinados los planificadores, como con la etapa de transición que vive América Latina cuando se agota un patrón de desarrollo y aún no se

/evalúan con

evalúan con claridad las alternativas posibles para sustituirlo. En consecuencia, los planificadores todavía no aportaron los elementos necesarios para una redefinición de los objetivos básicos en las etapas siguientes del proceso de desarrollo, y por lo tanto, el nivel político no pudo pronunciarse con suficiente fundamento sobre ellos. La falta de consenso, en parte no despreciable, es producto de la confusión existente sobre los objetivos y los medios viables.

3. Los objetivos de la planificación

Las discusiones parecen sugerir, hasta ahora, que en los países de América Latina el funcionamiento de la planificación puede verse dificultado por problemas que hacen a la concepción misma del plan.

Como fines de la planificación en América Latina ¿deben adoptarse sólo aquellos que admite la teoría del desarrollo aceptada y propiciada? ¿En qué medida estos fines entran en contradicción o se hacen compatibles con las restantes concepciones vigentes del proceso de desarrollo? ¿Qué tipo de planificación es compatible con el carácter de las economías latinoamericanas? ¿Cuáles son los ámbitos específicos del proceso de planificación? ¿Cuáles los propósitos de la planificación en América Latina? ¿Introducir reformas en el sistema social o solamente prever el futuro? ¿Qué tipo de planificación es posible en estos países? ¿La impuesta desde arriba o alguna otra que implique la participación popular? ¿Cuál es el papel del planificador en el sistema; promotor de reformas o intérprete de las que el sistema social admite?

Es evidente que estas disyuntivas tan categóricamente expuestas no aparecen con características similares para todos los países. Existen diferencias dentro del Continente que imposibilitan formular respuestas uniformes para todos los países; no obstante, las experiencias de planificación ya realizadas en diferentes países de la región han tropezado con obstáculos que parecen tener una naturaleza común, determinando de este modo la necesidad de realizar un análisis de los elementos conceptuales empleados, así como de las restantes herramientas teóricas vinculadas a la planificación y a la metodologías utilizadas.

4. La planificación como herramienta de cambios

Se debatió intensamente el problema de las relaciones entre los objetivos del desarrollo y de la planificación, con respecto a la realización de las reformas estructurales.

Para algunos no son los planificadores, sino las fuerzas socio-políticas de cada país los encargados de decidir entre las opciones alternativas sobre los fines de la planificación; de todos modos esto constituye un dato que los planificadores no pueden ignorar.

Por otro lado de aquel criterio se infiere que si la planificación en los países subdesarrollados no logró todavía transformarse en una herramienta eficaz para el desarrollo, ello no debería atribuirse a la planificación misma, sino a las condiciones socio-políticas imperantes. Vale decir, ingenuo sería pensar que la planificación pudiese cambiar las condiciones que representan precisamente un gran obstáculo para el desarrollo. Si bien alguna verdad hay en esta tesis, admitirla implicaría llegar a la conclusión fatalista que nada sustancial puede modificarse mientras dichas condiciones no cambien. Por otra parte, se expresó que sería peligroso aceptar pasivamente las condiciones actuales y tratar de adaptar a ellas la planificación, abandonando una actitud renovadora de las condiciones sociales, económicas y políticas, como forma de lograr el desarrollo.

Además, se señaló que cuando los políticos no fijan con precisión los objetivos y propósitos de la planificación, a los planificadores les compete dilucidar cuáles son las distintas alternativas y mostrar las perspectivas de cambio.

Se expresó asimismo que el sistema social, considerado como un marco de referencia para el planificador, puede ofrecer fisuras que faciliten determinados cambios estructurales que el planificador puede aprovechar.

Algunos participantes plantearon con franqueza la interrogante si no sería una ilusión tecnocrática pensar que, con sólo introducir nuevos enfoques, la planificación llegue a modificar las condiciones socio-políticas.

5. El sistema de planificación

Otro aspecto discutido por el Seminario es cierta confusión advertida en torno al sistema de planificación y que resulta de considerarlo alternativamente como funcionamiento de una organización burocrática, como trabajo tecnocrático o como proceso democrático de participación popular.

El primer enfoque se basa sobre la creencia que la planificación es sólo responsabilidad burocrática de los funcionarios. En rigor el proceso de planificación requiere un mecanismo administrativo. Sin embargo la racionalidad administrativa es de tipo formal y, aunque indispensable para las necesidades de previsión y cálculo, la rigidez de sus métodos puede no ser compatibles con la flexibilidad que exige la planificación. En consecuencia el planificador deberá estar en condiciones de prever el comportamiento burocrático que, infortunadamente, no ha sido estudiado con profundidad en el ámbito latinoamericano.

La idea de la planificación tecnocrática plantea mucho más a fondo la racionalidad formal y más aún el vínculo entre la decisión económica y la decisión política final. En este enfoque predomina el criterio que la política es superflua, que el mundo está regido por legalidades objetivas en el manejo de las cosas, y que se impondrán las soluciones científicas como expresión de racionalidad tecnocrática.

Frente a esta concepción se opone la evidente necesidad de participación del político puesto que tanto la elección de los fines como la de los medios para lograrlos implica decisiones de valor que el planificador por sí solo no puede encarar. No obstante, su papel es contribuir a racionalizar esa decisión, adecuando los medios a los fines, señalando las consecuencias previsibles de las decisiones políticas. Existe por tanto un puente entre la racionalidad formal del planificador, científica y "objetiva" y la racionalidad material del político, basada en juicios de valor.

En todo proceso de racionalidad hay una determinada relación entre fines y medios, como así también una previsión de los resultados que cabe aguardar de la acción; ahora bien, el vínculo entre estos distintos elementos puede estar determinada por una racionalidad puramente formal, cuyo procedimiento es el cálculo, en grado tal que sea técnicamente posible, o por una racionalidad material en la cual la acción se orienta por determinados postulados de valor.

En el proceso de planificación se combinan estos distintos tipos de racionalidad, tanto en su parte funcional, es decir, durante la acción, como al decidir la acción misma habida cuenta de sus resultados. Además, estos distintos tipos de racionalidad aparecen encarnados en los protagonistas del proceso: el político, el técnico y el administrador.

Por ejemplo, el político debe elegir entre los diversos medios que se le proponen en función del valor, positivo o negativo, que él atribuye a los resultados previsibles. Es obvio que la elección entre fines alternativos debe hacerse considerando unos mejores o peores que otros con referencia a una escala de valores; la opción en estos términos corresponde naturalmente al político.

En el caso de la burocracia, y para el funcionamiento de la planificación, es necesario que ésta tenga un comportamiento previsible y por tanto un cierto grado de racionalidad formal; en el caso del comportamiento burocrático, y más particularmente administrativo, los fines y los medios estarían dados en el plano que interesa a este análisis; la administración, por su parte, aplicaría las normas y regulaciones que se suponen racionalmente establecidas.

El planificador, en su función científica, debe tratar de determinar las consecuencias previsibles de la acción para contribuir a hacer más racional la decisión del político. Puede determinar en forma racional, mediante el cálculo, la relación entre los diferentes fines concurrentes, como vincular los medios más eficaces para el logro de un fin. Desde luego todo esto supone la existencia de elementos cuantificables; es decir, sopesa racionalmente los medios con los fines, los fines con las consecuencias y los diferentes fines entre sí.

Por otra parte incide sobre la planificación la orientación de las acciones, racionales o no de los distintos grupos sociales.

Es lógico pensar que la planificación debe propender a articular debidamente estos distintos tipos de racionalidad. Para lograrlo tanto el planificador, como el político y el administrador, deben estar en condiciones de comprender estas diversas formas de racionalidad. Durante el proceso normal de formulación de planes aparecen etapas críticas para tal articulación; por ello un diseño del proceso de planificación debe tener un mínimo de formalidad institucional.

/Quizás una

Quizás una de las graves dificultades que evidenció el comportamiento del planificador fue suponer que era indispensable hacer imperar su criterio de racionalidad; cuando parecería que, por el contrario, una visión más amplia del problema se hubiera tenido que basar sobre el conocimiento de las distintas racionalidades en juego para poder articularlas luego durante las distintas fases del proceso de planificación. La racionalidad del político, del planificador y del administrador pueden y deben conjugarse en determinadas fases o momentos del proceso de planificación.

El Seminario consideró que no podría concebirse la planificación como una disyuntiva entre las previsiones de la evolución espontánea o la realización de cambios en el sistema social. De acuerdo con este enfoque, la planificación sería un proceso mixto de investigación de cuáles son las tendencias espontáneas - sociales, políticas y económicas - y cuál el esfuerzo deliberado para tratar de modificarlas. Esta mezcla de elementos de previsión y cambio será distinta en diferentes situaciones; todo dependerá de las condiciones particulares de cada país, de su nivel de desarrollo, idiosincrasia, tradiciones, etc.

Siguiendo estas ideas, el papel del planificador consistiría en establecer una relación entre la racionalidad formal y la material; puesto que sin ese vínculo el funcionamiento de la planificación no sería posible. Quizás una de las fallas de los sistemas actuales procedería del hecho que se pretendió establecer un proceso que funcionara según un tipo de racionalidad formal, luego de haber demostrado que no era capaz de estimular al político para que tomase las decisiones finales.

Para la eficacia de la planificación, deben articularse los papeles del técnico y del político, y complementarse ambos tipos de racionalidad, formal y material. Ello debe ocurrir no sólo en el más alto nivel, sino también en el plano sectorial. La proporción exacta entre la racionalidad material del político y la formal del técnico que debe tener el proceso de planificación variará según el nivel en que se actúe siendo mayor el grado de racionalidad material en los cargos de dirección. La planificación funciona sólo si se da este pasaje, sin discontinuidad, entre ambos tipos de racionalidad en los diferentes niveles del aparato de planificación.

/Pero, además

Pero, además, para que el sistema funcione eficazmente, es preciso que, a medida que se avanza en las distintas etapas del plan, en el diagnóstico, en la formulación de las metas y en la determinación del tipo de reglas para instrumentarlas, haya un movimiento continuo de ida y vuelta entre los niveles de investigación y de decisión, pues de otro modo el plan resultará construido totalmente según un criterio de racionalidad formal.

La naturaleza misma de la planificación es la de un proceso por etapas con intercomunicación continua entre la racionalidad formal y la material. El planificador tiene la responsabilidad de traducir permanentemente las investigaciones de tipo económico a términos que hagan más racional la decisión política y, por otro lado, traduzcan las decisiones políticas en función de las nuevas consecuencias sobre el modelo económico. La planificación no funciona si esta doble traducción no se realiza.

Otros participantes llamaron la atención sobre el hecho que en algunos casos, cuando los planes no se cumplieron satisfactoriamente, ello pudo deberse a la actuación inadecuada de los planificadores al evaluar la viabilidad socio-política de las reformas; con todos sus errores y limitaciones, su actividad puso de relieve la situación de subdesarrollo del Continente, y destacó que esa situación no constituye un hecho inevitable sino la resultante del comportamiento del sistema social. De este modo los planificadores suministran datos para que la sociedad se autodiagnostique. En este orden de ideas hubo acuerdo unánime en el sentido que fue importante la labor realizada por la CEPAL, en particular durante los primeros años de la década anterior, y que quizás fuese oportuno retomarla con nuevas ideas, porque acercarse a la opinión pública es una forma de ayudar a racionalizar sus motivaciones y expresar, de manera más clara y concreta, aspiraciones difundidas entre los diversos sectores sociales.

Capítulo II

LOS SUPUESTOS BASICOS Y LOS OBSTACULOS A LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

1. Consideraciones generales

El Seminario analizó los supuestos conceptuales sobre los que estuvo asentada la planificación latinoamericana durante los últimos años, como asimismo los obstáculos de carácter interno que fueron presentándose durante el proceso de planificación. Con esto no se intentó un análisis completo y definitivo de los elementos básicos que fueron considerados para estructurar la idea de planificación ni una apreciación de la totalidad de los aspectos que han dificultado la puesta en marcha y el logro de los resultados deseados de la planificación. Más bien se aspiró a identificar los supuestos más relevantes sobre los cuales se han formulado conceptualmente los planes de desarrollo y de qué manera esta forma de abordar el asunto generó reacciones que, de una u otra manera, han dificultado su ulterior ejecución. Las deliberaciones constituyeron un esfuerzo tendiente a comprender con mayor claridad los supuestos conceptuales con que trabajaron los planificadores. Desde luego para ello se estimó indispensable hacer explícitos tales supuestos y señalar la correspondencia entre los mismos y el sistema socio-económico determinado en que opere la planificación.

Se partió de la premisa - por todos aceptada - que la planificación como proceso económico, social y político, está destinada a producir cambios estructurales en la sociedad, y esto en la medida que los mismos sean considerados medios necesarios o fines según la orientación teórica aceptada del proceso de desarrollo.

Admitido este punto de partida, se pasó a analizar los supuestos que orientaron - explícita o implícitamente - la concepción técnica de los planes. Estos supuestos han impreso a la planificación, en la década de los años 60, determinados rasgos, no siempre comunes, y fueron aplicados con desiguales amplitud e intensidad. El debate giró en torno a los
/supuestos de

supuestos de racionalidad, de totalidad, de cuantificación operante y de equilibrio; también se discutió el supuesto de formalización institucional de la planificación.

Con respecto a los obstáculos que se han opuesto a un mayor avance de la planificación en América Latina, el Seminario discutió algunos aspectos tan importantes como la falta de claridad, por lo que a su viabilidad se refiere, dado el contexto socio-político de los países, con que los planificadores han diseñado planes, el distanciamiento entre el desarrollo metodológico de la planificación y los procesos sustantivos que ocurren dentro del sistema económico y social; y también las limitaciones que provoca la falta de condiciones de liderazgo de muchos conductores de los procesos de planificación.

2. Reflexiones en torno a los supuestos básicos de la planificación

Este tema suscitó, en el Seminario, una de las controversias más intensas tanto por la trascendencia del tema como por la diversidad de los enfoques y apreciaciones expuestas por los participantes. En realidad se trata de un asunto escasamente explorado y que sólo desde hace muy poco inquieta a los planificadores que buscan una interpretación más precisa de los factores que han estado influyendo sobre las orientaciones del proceso de planificación.

Se estimó que, en muchos casos, es difícil establecer una relación directa entre los obstáculos advertidos en la práctica de la planificación y dichos supuestos, y que tampoco es fácil distinguir si su origen está en la validez de los supuestos -- sujetos a matices de interpretación -- o en su aplicación inadecuada.

a) El supuesto de racionalidad

En su intercambio de opiniones, el Seminario acordó considerar que el instrumental conceptual y metodológico de los planificadores procura, alcanzar la máxima racionalidad formal entre las decisiones que conforman dichos planes. La utilización de instrumentos analíticos se concibe como un esfuerzo por dar validez científica a un conjunto de decisiones coherentes y compatibles entre sí. Como es natural, la adopción de todo este instrumental, destinado en principio, a garantizar la racionalidad formal

/de los

de los planes, no asegura que la acción tenga como resultado una ejecución coordinada, simultánea y coherente entre sí y con los fines propuestos.

Las experiencias de planificación realizadas en América Latina estuvieron bajo la influencia de una concepción predominante: la racionalidad formal. La planificación ha sido planteada o aplicada, por consiguiente, como un sistema metodológico e institucional encargado de inducir cambios coherentes que modificarían los acontecimientos que podrían ocurrir si funcionase en forma "espontánea" el sistema económico-social; se la concibió como un instrumento capaz de modificar las tendencias en virtud de las cuales opera el sistema económico-social; y que las metodologías e instrumentos analíticos al servicio de una política de desarrollo, estaban en condiciones de aprehender la realidad dinámica de los países de la región y posibilitar la concepción racional de políticas y planes de desarrollo capaces de modificar el curso de esa realidad.

Los planes contienen, en mayor o menor grado, el análisis e interpretación de los cambios que el sistema necesita y se pretenden lograr durante el período que abarca la programación; incluyen, asimismo, la especificación de las acciones necesarias para provocarlos. El Seminario tomó nota que, en ciertos casos, los planes proponían reformas estructurales concebidas en función de una secuencia técnica, pero sin referencia adecuada a las posibilidades de su incorporación y funcionamiento dentro del proceso económico-social real; sin embargo, en otros casos, quizás más numerosos, no se propusieron reformas estructurales por considerarlas políticamente no viables, e igualmente tropezaron con serios obstáculos para su ejecución. De donde podría inferirse que tales obstáculos superan la oposición a las reformas de estructura y se refieren a la planificación misma como expresión de la racionalidad formal.

Quizás se creyó que el Estado era un ente neutral que haría suya la racionalidad "objetiva" contenida en los planes, que disponía de los instrumentos y de la fuerza suficiente para enfrentar las presiones que se ejercerían para hacerlo actuar en términos distintos a esa racionalidad. Por lo visto, no se atendió suficientemente al hecho que el Estado representa a ciertos grupos de poder, y por consiguiente, no es indiferente a /sus intereses

sus intereses y que esto entorpecería la adopción de decisiones. Por otra parte, en algunas circunstancias los planes tampoco indicaban las políticas concretas y los instrumentos mediante los cuales se podría orientar el comportamiento de los distintos sectores en función de los objetivos del plan.

Sobre la posibilidad de una formulación realista de los planes, el Seminario se preguntó, en primer término, si los responsables políticos de la planificación estaban en condiciones de percibir los cambios que que la sociedad requiere. En efecto, diferentes grupos pueden tener distintas aspiraciones de cambio; pero además, los diversos grupos tienen diversa capacidad de expresión y, más aún, podría diferir el grado de conciencia que tiene cada grupo respecto a cuáles son sus aspiraciones de cambio. Por otra parte, la falta de medios adecuados de comunicación, puede dificultar el acceso al conocimiento de las aspiraciones de algunos grupos.

En segundo lugar, habría que interrogarse si es posible ponderar correctamente la viabilidad de los cambios deseados por los diferentes grupos, habida cuenta que la sociedad evoluciona de acuerdo con la correlación de fuerzas que dichos grupos poseen y que la misma también va modificándose a través del tiempo como consecuencia de los cambios que en ellos se operan. Además, sobre el desarrollo influye la acción desencadenante de factores cuya existencia se ignora o no es debidamente apreciada muchas veces, y cuyo manejo tampoco es siempre conocido; todas estas circunstancias pueden influir sobre los grupos de poder modificando su equilibrio.

En tercer término, parece pertinente la pregunta sobre si en todos los casos los planificadores pueden identificar las acciones de política capaces de inducir los cambios cuantitativos deseados. Sin poner en tela de juicio la viabilidad política de las mismas y ateniéndose sólo a la consideración de la validez de la relación causa-efecto entre las acciones propuestas y los resultados esperados, debe tenerse en cuenta que la evolución de la sociedad en un cierto momento, es un resultado complejo de la interacción de numerosos factores de naturaleza diversa. La programación

/de las

de las medidas políticas constituye forzosamente una simplificación que deja de lado ciertos factores que podrían importar por sus efectos; por ejemplo, los efectos indirectos de la acción combinada de las medidas propuestas podrían escapar a la actual capacidad de análisis de los planificadores.

Se examinó luego si la planificación constituye un sistema capaz de contribuir a la coherencia de las decisiones políticas y coordinar el funcionamiento de los mecanismos sociales, económicos y administrativos. En efecto, los planificadores podrían concebir un conjunto de proposiciones de políticas que constituyan un todo coherente; pero en la medida que las distintas acciones afectan a diferentes grupos de poder, las presiones que se originarán alrededor de ellos definirán su grado de viabilidad, determinando que algunas se pongan en práctica en seguida, otras se pospongan y el resto sea descartada. El resultado perdería así la coherencia y racionalidad con que se concibió el sistema de proposiciones.

Dudas análogas se plantearon con respecto a la viabilidad del funcionamiento de los mecanismos sociales, económicos y administrativos en los sentidos precisos que supone el plan. Los planificadores asignan a determinados sectores de la sociedad ciertos comportamientos vinculados directamente al logro de los resultados económicos y sociales previstos, y en el mismo sentido atribuyen a los mecanismos administrativos la ejecución de múltiples acciones. Se requiere analizar hasta qué punto los mecanismos vigentes son aptos para responder a las previsiones con la oportunidad, orientación e intensidad sugeridos.

Se consideró que la planificación como metodología y como sistema institucional descansa sobre una concepción técnica de racionalidad formal, pero se admitió la existencia de múltiples factores por los cuales el proceso de planificación no ha logrado aún disponer de instrumentos que permitan hacer compatible esa racionalidad con los distintos tipos de orientaciones de la conducta vigentes en el sistema económico; surge así una brecha entre las intenciones de la acción y el curso efectivo de los acontecimientos que ocurren en el sistema económico-social.

/En síntesis

En síntesis, la intención de predominio de la racionalidad formal que pudo haber influido sobre algunas tendencias de los planificadores que confiaban en la capacidad de convencimiento de su argumentación técnica, además de haber sido ineficiente en la experiencia práctica, representa una visión restringida del comportamiento y formas de decisión de los grupos sociales. Sin embargo, tal confianza en la argumentación técnica hizo más insistente la tarea de persuasión y formación de conciencia, hasta el punto que, muchos planes - incluso de corto plazo - fueron formulados mucho más con ese propósito que con el de expresar una guía de acción pública.

b) El supuesto de totalidad

Como una derivación del principio de racionalidad formal, los planificadores han reconocido la necesidad de universalizar al máximo sus análisis. La racionalidad abarca todo el sistema económico y social y, por consiguiente, se necesita un conocimiento de su totalidad, procurando percibir la interdependencia de los fenómenos económicos, sociales y políticos; se buscó así la formulación de planes que apreciarán la totalidad de esas áreas.

En efecto, del supuesto de totalidad se derivaron consideraciones conceptuales y metodológicas que especificaron diferentes etapas en el proceso de formulación del plan. Partiendo de la planificación nacional se distinguió la planificación global como un marco estratégico previo y al cual se referían las etapas siguientes del proceso. La planificación sectorial, y su expresión en términos de proyectos y del instrumental de política económica, daban origen a etapas de aproximaciones sucesivas que permitían armonizar el plan. La consideración de los factores espaciales posibilitaba nuevos cortes en la actividad económico-social susceptibles de introducirse dentro del esquema de formulación.

Este enfoque lógico, implicaba sin embargo admitir lo siguiente: Primero, la existencia de un conocimiento acumulado y de una capacidad de análisis para interpretar el funcionamiento del sistema económico-social y proyectarlo en toda su amplitud y complejidad. Segundo, que el análisis global distinguiría entre lo importante y lo secundario de dicho sistema; pero esto último implicaba una formulación estratégica capaz de destacar las partes que predominan e inducen al conjunto. Tercero, que en función de los cortes sectoriales es posible integrar esos elementos en un todo armónico; implicaba ésto un análisis de compatibilidad dentro del conjunto.

Algunos planes revelan que la aplicación de los requisitos del supuesto de totalidad se fueron desvirtuando. En efecto, más que referirse a la totalidad sustantiva se pretendió aplicar un concepto de totalidad formal, expresado en el abarcamiento extensivo de los sectores económicos y sociales. En realidad, dicha totalidad formal resultó demasiado ambiciosa para poder aprehender la complejidad del sistema económico-social con todos sus matices y fuerza; además, los instrumentos disponibles para una programación de esa amplitud resultaban insuficientes para ese fin. A la luz de esa experiencia aparece como necesaria la reducción de esa totalidad formal a su concepción original de una parcialidad aprehensible, y por lo tanto, más manejable y sujeta a control.

El Seminario coincidió en estimar que, para la confección del diagnóstico que sirve de base a la elaboración de un plan, y donde se procura identificar las principales potencialidades y obstáculos al desarrollo, es indispensable un análisis totalizador, que permita percibir el desarrollo dentro de una perspectiva de la mayor universalidad posible de los procesos y mecanismos que lo impulsan. Por lo tanto, una vez identificados dichos obstáculos, el análisis y la elaboración concreta de los planes podrían abordar con mayor profundidad los sectores y actividades que se consideren estratégicos para modificar la situación existente. Esto implica, por consiguiente, la posibilidad de planificar más a fondo las áreas claves, claro está que todo ello dentro de un marco de conjunto a partir de una estrategia global de desarrollo.

/Algunos participantes

Algunos participantes expresaron que el conocimiento que se tiene de la realidad concreta de América Latina es todavía incipiente e insatisfactorio, y que estos factores han dificultado el análisis totalizador, debilitando su utilización como marco de referencia para políticas globales. Se estimó que los esfuerzos por perfeccionar la metodología y el instrumental permitirán, en el futuro, dar un carácter cada vez más científico a los análisis y cuantificaciones sobre las que se apoyan los planes.

Cabe observar que no siempre el ejercicio de la planificación se realizó dentro de una visión global; hay antiguas experiencias latinoamericanas en materia de planificación sectorial y por proyectos prioritarios o estratégicos; en la actualidad se observa un retorno a ese tipo de aproximaciones acaso como producto de la frustración de la planificación. Algunas de esas experiencias revelan que, incluso cuando se materializan los planes, esas realizaciones no siempre produjeron los efectos dinámicos esperados, debido a la existencia de obstáculos para su difusión y materialización en otras áreas no incluidas en la esfera programada.

c) El supuesto de cuantificación operante

El Seminario examinó otra idea que estuvo presente en la concepción de los planes generales de desarrollo; el cálculo como previsión, es decir, la posibilidad de la previsión cuantitativa de los fenómenos económicos y sociales. Se supuso en general que la medición de las variables que influyen sobre el crecimiento del ingreso nacional haría posible, como complemento de otros análisis cualitativos, diseñar los medios para manejar, a través de ciertos mecanismos (impuestos, créditos, incentivos, inversiones, etc.), el sistema económico y lograr así los cambios deseados en las magnitudes del consumo, el ahorro, las exportaciones, las importaciones y demás variables.

Este acercamiento a la planificación - correcto en esencia - derivó en algunos casos hacia un tipo de análisis meramente cuantitativo, donde se insistió más en la consideración de los hechos que pueden medirse mediante las estadísticas, que sobre ciertos fenómenos reales y concretos que ocurrían en el sistema económico-social. En esta versión el éxito o fracaso de un programa se suele evaluar en términos muy simples: si se alcanza o no la tasa A, B, o C, sin interpretar de modo suficiente los acontecimientos que
/ocurren en

ocurren en el proceso económico o el logro de otros objetivos cualitativamente fundamentales. Desde luego cabe reconocer que, en numerosas experiencias la cuantificación y proyección de determinadas variables macroeconómicas se realizaron con el propósito de orientar y encuadrar las realizaciones sustantivas. En estos casos, esas proyecciones - como hipótesis de trabajo - no constituían metas en sí mismas, y no se consideró que la evaluación de los planes tenía que hacerse principalmente comparando las cifras proyectadas con las reales.

La planificación exige cuantificar, pero se trata de pasar de una cuantificación extensiva a una cuantificación selectiva que se concentre en las variables estratégicas y decisivas para los planes. La cuantificación no sólo es útil, sino que es la esencia del proceso de "cálculo" sobre la que se basa la planificación, pero ella es adjetiva en función de los cambios que propician los planes. En este aspecto, habría que destinar mayores esfuerzos para medir fenómenos de especial gravitación en el desencadenamiento de los cambios necesarios y en el diseño de un instrumental de política económica idóneo para el logro de las medidas propuestas en los planes. Al mismo tiempo debe intensificarse el análisis cuantitativo de las interrelaciones entre las variables económicas y las sociales. Cabe reconocer en este aspecto los avances logrados a través de la investigación y los trabajos realizados por los econométricos, sociométricos y especialistas en ciencias políticas, para lograr un conocimiento más preciso de las magnitudes determinantes de los procesos económicos y sociales.

El problema fundamental que plantea el supuesto de cuantificación operante, es el de su carácter y objeto. ¿El sentido de la cuantificación es llegar a definir con precisión los grados de la evolución y cambio de ciertos elementos para que constituyan un todo armónico entre sí y con los objetivos perseguidos convirtiéndolos en metas? Si la respuesta fuera afirmativa, la cuantificación de los planes tendría un carácter operativo y tendrían que concentrarse los esfuerzos para alcanzar precisamente las magnitudes necesarias aprobadas.

/Por otra

Por otra parte, podría pensarse que aún en los planes de menor plazo su cuantificación no tiene porque ser necesariamente operativa, y que su valor fundamental consiste en señalar, por un lado, una orientación más precisa que la simplemente cualitativa, y por el otro, mostrar las áreas donde el grado de magnitud del cambio sea lo esencial, y su incumplimiento desvirtúe cualitativamente el patrón de desarrollo perseguido. Para este enfoque, la cuantificación sigue siendo tan útil como para el anterior, pero carece de una función operativa.

El Seminario estimó que un buen equilibrio entre la información cuantitativa y los criterios y análisis cualitativos era fundamental para un proceso de planificación que centre sus esfuerzos en resolver las cuestiones que, fundamentalmente, estancan el proceso de desarrollo.

d) El principio de equilibrio

Mucha atención se dedicó a definir el concepto de equilibrio implícito o explícito en algunas teorías de desarrollo, y precisar cómo ese concepto influyó sobre la formulación de los planes. Algunos participantes entendieron que, desde sus comienzos, las tareas de planificación se basaron restringidamente sobre la idea del equilibrio. Otros, en cambio, sin poner en duda la posibilidad de utilizar la planificación con propósitos de desequilibrio, consideraron que éste había sido empleado en la formulación de los planes, y que por lo tanto, no podía afirmarse que el equilibrio hubiese sido un supuesto básico de la planificación en América Latina. Por su lado, un tercer grupo - en oposición a los dos anteriores - estimó que, con independencia de la eventual aplicación de políticas de desarrollo en desequilibrio en el pasado, ese enfoque era incompatible con la planificación.

Los sostenedores de la tesis del desequilibrio afirmaron que, al margen de ciertos rasgos distintivos o particulares que diferencian los diversos estadios de evolución de las economías latinoamericanas, todas ellas revelan, como características sobresalientes, profundos desajustes, desequilibrios o tensiones en los principales campos de la actividad económica y social. Expusieron, además, su convicción que tales tensiones o desequilibrios, si bien pueden tener un costo económico o social, constituyen la forma normal de desarrollo de las economías en los sistemas sociales que predominan en la región, y que las acciones y reacciones de los diversos grupos sociales, y más particularmente los empresarios, constituyen respuestas a esas tensiones. Por consecuencia, las motivaciones más ciertas para que los diversos grupos sociales acometan determinadas tareas se encuentran en los incentivos naturales que brindan esas mismas tensiones, y sólo muy limitadamente en los incentivos artificiales producto de diseños instrumentales de política económica oficial. Partiendo de estas hipótesis básicas, los sostenedores del desequilibrio como forma planificada del desarrollo, conciben que pueden darse dos criterios antagónicos sobre el sentido

de la planificación. Por un lado, la planificación como instrumento para utilizar e incluso programar "desequilibrios superables", como forma de lograr reacciones del sistema social en función de los objetivos perseguidos. Por otro lado, sostuvieron que la planificación también podría concebirse como instrumento para eliminar los desequilibrios naturales, por cuanto éstos necesariamente representan un costo para la sociedad y constituyen soluciones formalmente ineficientes. Sin embargo, los mismos rechazan este último enfoque por considerar que la eliminación de los desequilibrios, además de no ser viable, significaría a su vez la eliminación de las motivaciones esenciales del proceso real de desarrollo. Es decir, este enfoque, a juicio de ellos, apartaría cada vez más la planificación de la realidad. Por estas razones, criticaron que, en la práctica, y una vez evidenciados por el diagnóstico los desequilibrios y tensiones, se recurriera en algunos casos a las técnicas de planificación pretendiendo provocar una evolución económico-social caracterizada por la suavidad en la trayectoria de la economía y por la armonía con que habrían de comportarse todos sus elementos y agentes.^{1/}

Argumentaron luego que un desequilibrio origina fuerzas dinamizadoras que más adelante permiten lograr, en otro nivel, un nuevo punto de equilibrio; fuerzas que podrían ser aprovechadas tanto por el sector público como por el privado para movilizar recursos destinados a aprovechar las nuevas economías externas creadas. De esta manera, existiría un mecanismo retroalimentador que provocaría oscilaciones a lo largo del proceso de desarrollo; por ello el sentido del plan consiste en saber cómo orientar el desenvolvimiento correcto de los procesos de realimentación. En cada altibajo el sistema económico busca una armonía ulterior entre los recursos y la producción, entre la oferta y la demanda, etc. En consecuencia, la planificación debería apoyarse sobre proyectos "desequilibradores", es decir, con poder de arrastre.

^{1/} Es evidente que la discusión no giró en torno al equilibrio contable de las magnitudes económicas en un sistema de cuentas nacionales; se trata del desequilibrio económico en términos reales.

Se observó que la historia económica de los países de América Latina es rica en casos de desequilibrios con efectos contraproducentes sobre la estabilidad, escaso efecto sobre el desarrollo económico y alto costo para la sociedad. Y entre éstos hubo quienes expresaron que el desarrollo desequilibrado - posible en el contexto de la planificación - era por cierto insuficiente como planteamiento y peligroso como concepción aislada; por ello, afirmaron que, tanto o más importante que provocar o utilizar desequilibrios era programar las condiciones para superarlos, porque nada garantizaba que las reacciones de los grupos sociales fueran suficientemente intensas o con las modalidades necesarias para cumplir los objetivos del plan.

A raíz de estas observaciones se discutió el concepto de "desequilibrio superable" que significa que, al mismo tiempo, cuando se genera una fuerza desequilibrante o dinámica destinada a producir reacciones positivas sobre determinados entes sociales, se tomen las medidas necesarias para que dichas reacciones se hagan virtuales en forma adecuada. El desfase en el tiempo entre la generación del desequilibrio y la reacción de los entes sociales frente a él, es lo que hace prevalecer las tensiones en la realidad.

Los sostenedores de la tesis de equilibrio en la planificación mantuvieron que uno de los papeles fundamentales de la misma era precisamente racionalizar el proceso de desarrollo, eliminando los desequilibrios mediante el instrumental de política económica a disposición del Estado; añadieron que no era válida la argumentación de la debilidad de la política económica instrumental para evitar las perturbaciones económicas. Opinaron que todo plan de desarrollo debe estar basado sobre un concepto de equilibrio, en el sentido que la acción programada debe ser coherente y estar compatibilizada; esto, en modo alguno, quiere decir que todos los sectores y las diversas regiones deban crecer a igual ritmo y superar simultáneamente los desniveles que existen en la economía. Pero hace a la esencia misma de las técnicas de planificación asegurar la coherencia y la compatibilización entre las

/decisiones.

decisiones. En efecto, si se desea impulsar la industrialización, es indispensable, por una parte, hacer compatible su expansión con las posibilidades del mercado, y por la otra, con el abastecimiento de insumos agrícolas, mineros y otros.

En relación a este debate, el Seminario estimó que existían distintas ideas de equilibrio; tal concepto puede referirse a una definición armónica y coherente de una imagen deseada para un país o región, aunque no fue esa la preocupación central del debate. El concepto de equilibrio, en cambio, adquiere una nueva perspectiva cuando se entra a examinar la trayectoria que debe seguirse entre los puntos inicial y final del plan. Algunos planificadores han extendido el concepto de equilibrio, o de desarrollo equilibrado, a todas las fases de esta trayectoria, es decir, se ha postulado una evolución en permanente equilibrio, cuya versión exagerada serían las "trayectorias interpoladas".

También se discutieron los conceptos de compatibilidad y equilibrio. En este sentido, se llegó a la conclusión que el análisis de compatibilidad no está en contradicción con la tesis que propicia provocar y aprovechar los desequilibrios económicos. El análisis de compatibilidad es, en rigor, el estudio de las consecuencias de los desequilibrios y de sus soluciones, cuya expresión formal es el "equilibrio contable", aunque no necesariamente el "equilibrio económico".

e) La formalización institucional

Se admitió que el proceso de planificar exigía una formalización institucional en términos de un sistema de planificación; y que tal proceso debería regularse e integrarse dentro de las prácticas administrativas, a fin de darle continuidad y permanencia. Se asignaba a los equipos encargados de la planificación global, de la sectorial y de proyectos, un puesto dentro del aparato estatal, de manera que su funcionamiento pudiese ser institucionalizado.

Para cumplir sus propósitos, la organización para el planeamiento debería ser piramidal, comenzando por un consejo del más alto nivel, dirigido, cuando ello fuese posible, por el jefe del gobierno, continuando luego por una secretaría u oficina central de planificación vinculada a las

/oficinas sectoriales

oficinas sectoriales de planificación en los ministerios, o subsectoriales en las entidades descentralizadas. Simultáneamente, la organización debería llegar hasta las regiones relacionando el gobierno central con las corporaciones regionales, gobiernos estatales e incluso los municipios.

Teniendo en cuenta las experiencias de la planificación parcial que muchos gobiernos realizaban desde tiempo atrás - electrificación, transportes, servicios de agua potable, riego, etc. - se estableció un sistema institucional que debería funcionar de manera tal que posibilitase un nuevo proceso de planificación general capaz de elaborar planes a largo, mediano y corto plazo. Dentro del esquema diseñado se insistió relativamente más, en un comienzo, sobre los planes a largo y mediano plazo y acerca de la selección de proyectos estratégicos; menos atención, en cambio, recibieron los planes a corto plazo, salvo los referentes a programación de inversiones y presupuesto fiscal, relacionados en especial con el gobierno central y ciertas entidades descentralizadas. Por otro lado escasos fueron los esfuerzos técnicos destinados a incorporar los aspectos monetarios y bancarios.

Naturalmente, el diseño y puesta en marcha de estos esquemas institucionalizados de planificación a través de leyes, decretos, y reglamentos, significaron un avance en relación a las situaciones anteriores, pero entraron en conflicto con otros mecanismos administrativos que no fueron o no pudieron ser ajustados. Desde luego, el sector bancario del Estado (banco central, bancos de financiamiento, etc) mantuvo aisladamente su interés en los problemas a corto plazo; los ministerios de economía y hacienda prefirieron negociar financiamientos para proyectos concretos, y muchos ministerios y entidades económico-sociales (agricultura, minería, obras públicas, salud, educación etc.) tropezaron con dificultades administrativas, financieras y de otro orden para la puesta en marcha de sus planes. La experiencia, por lo tanto indica que si bien se han originado ciertas "islas de eficiencia" dentro del sector público, la mayor parte del aparato estatal siguió funcionando en forma tradicional, y todo ello repercutió sobre la formulación y ejecución desarticulada e inorgánica de los planes. Algunos ministerios y entidades descentralizadas, por no

/recibir directivas

recibir directivas sobre las prioridades establecidas, provocaron su "secesión" del sistema institucional de planificación y prefirieron actuar siguiendo los cauces administrativos corrientes. Estos factores repercutieron provocando un cierto proceso de desarticulación en los sistemas creados; contribuyeron así a quitar las expectativas puestas en los beneficios aguardados de la institucionalización del proceso de planeamiento.

En síntesis, ante la carencia de fuerza socio-política de los grupos técnicos representativos de la planificación, buscaron éstos apoyo en la formalidad legal e institucional al más alto nivel posible. Se suponía que ello podría darles más poder y trataron, por esa vía, de lograr rigidez y obligatoriedad a las nuevas formas de encauzar las decisiones económico-sociales que, sin esa institucionalización parecían difíciles de lograr. Esto generó, a su vez, lo que podría llamarse la institucionalización prematura de los procesos de planificación, sin adecuar el progreso sustantivo con la formalización institucional; o sea, que los planificadores buscaron generalmente sustituir el apoyo político que les faltaba, por la formalización institucional relativamente rígida del proceso de planificación.

3. Problemas relacionados con la actuación de los planificadores

Al abordar este punto centrose el interés del Seminario sobre las formas habituales que adquirió la actuación de los planificadores desde dos puntos de vista: su formación técnica frente a la realidad y el liderazgo en la conducción táctica del proceso.

a) La brecha entre el dominio metodológico y sustantivo del proceso económico

En el transcurso del debate se examinó la afirmación que los grupos técnicos dedicados a la planificación económica parecen haber insistido mucho, en los últimos tiempos, acerca de cuestiones metodológicas vinculadas con esta actividad.

En los años transcurridos desde fines de la década de los 40 hasta el presente, las técnicas de planificación se fueron enriqueciendo con nuevos aportes metodológicos que fueron refinando los planteamientos globales, sectoriales, regionales y de proyectos, tanto desde el punto de vista del análisis como de los métodos prospectivos para percibir el comportamiento futuro de la economía. Dentro de esta corriente se ha originado un abundante instrumental técnico basado, en algunos casos, en experiencias recogidas dentro de la región, y en otros, mediante la adopción o adaptación de técnicas desarrolladas en países de fuera del área, especialmente en el campo de la modelística; significativos son los aportes que esas técnicas representan para el progreso de la planificación. Sin embargo, debe tenerse presente que los métodos de planificación utilizados en los diversos países han sido, en general, rudimentarios y ajenos a refinamientos técnicos, por lo que difícilmente podría afirmarse que los planificadores hayan hecho uso abusivo de refinamientos metodológicos. Sin perjuicio de lo anterior, pudo observarse en algunos casos una suerte de deformación que llevó a los planificadores a sobreestimar la importancia y empleo de esas metodologías rudimentarias, alejándose de la línea original del proceso cuando la estrategia del desarrollo y la metodología constituyeran un todo armónico.

Esa falta de ponderación entre lo metodológico y lo sustantivo, adquiere especial relieve si se considera que la mayoría de los países sigue careciendo de la materia prima estadística que debe servir de base para la construcción de modelos confiables. Una segunda traba surge del hecho que los

/aspectos de

aspectos de la economía que deben planificarse están integrados en un contexto sumamente complejo, influido por factores históricos, psicológicos, sociales, políticos y culturales, difíciles de captar dadas las técnicas empleadas.

Un enfoque de esta naturaleza resta operatividad al plan y entorpece el diálogo necesario del técnico con el político, quien no se siente interpretado. Simultáneamente frustra al planificador que se encuentra aislado del "proceso" que se da en la realidad, y en estas condiciones el plan aparece como una meta incumplida.

Una parte significativa de las dificultades de la planificación, por lo menos en su aplicación práctica, parecen obedecer al divorcio existente entre el dominio metodológico del planificador y su debilidad para penetrar, con criterio selectivo, en las causas profundas y en los mecanismos de comportamiento de los fenómenos que debe enfrentar durante un proceso de desarrollo.

No debe olvidarse que la planificación carece de sentido como técnica per se, y que su fin es lograr el cumplimiento de un conjunto de decisiones que se estima fundamentales para materializar los principales objetivos de una estrategia de desarrollo y, en este sentido, la metodología debe servir a ese propósito y no ser servida por él. En este sentido, el Seminario reconoció que, durante los últimos años se registran sensibles progresos en la comprensión del desarrollo y la planificación como un proceso complejo que debe abordarse interdisciplinariamente. A este avance contribuyeron en forma positiva los programas de capacitación de planificadores y las mismas frustraciones generadas en la práctica. Destacose igualmente la actitud flexible que, en general, prevaleció entre muchos planificadores para aprehender la realidad y, en consecuencia, enriquecer sus enfoques metodológicos.

b) Limitaciones de la capacidad de liderazgo en la conducción táctica del proceso

Este es otro aspecto de gran importancia para el funcionamiento del sistema de planificación; los responsables de la conducción del proceso deben estar dotados de cualidades muy especiales de liderazgo técnico y político.

El planificador, en efecto, deberá tener una amplia capacidad de análisis que le permita vincular los procesos económicos, sociales y políticos, con una perspectiva histórica, para que pueda abordar apropiadamente la formulación de estrategia de desarrollo y conducir con habilidad táctica el proceso de planificación. Es decir deberá estar en condiciones de jerarquizar los problemas. El liderazgo de planificación, dentro de este contexto, revestirá formas flexibles y pragmáticas para aprovechar, en función de los lineamientos de la estrategia de desarrollo, las coyunturas que se presentan.

El líder de la planificación deberá estar compenetrado de la imagen futura que la estrategia ha proyectado, y en función de ella se preocupará principalmente por la orientación del proceso más que de sus resultados cuantitativos inmediatos.

Dotados de todas estas características, los líderes de la planificación podrán participar en las funciones de gobierno, influyendo sobre los niveles que adoptan decisiones. De este modo, y una vez que el gobierno haya formulado la estrategia, les corresponde un papel dinámico en la movilización permanente para ejecutar los lineamientos de la estrategia en sus diferentes etapas.

El modo de operar antes descrito no ha sido general en los países de la región. Por diversas razones, se fue produciendo un perceptible divorcio entre los conductores de la planificación y el aparato de decisiones de alto nivel, como así también con los mecanismos de ejecución. Esto se debe, en parte, al hecho que algunos planificadores consideran terminada su labor con la formulación del plan; atribuyen los obstáculos con que tropieza su ejecución a la falta de condiciones políticas e institucionales, autojustificando su apartamiento. Al adoptar esta actitud, los jefes de planificación dejan de ser conductores del proceso, y cesan

/de contribuir

de contribuir con su influencia y capacidad de presión a la búsqueda de los mejores caminos para modificar la posición de los sectores que se oponen a determinados aspectos estratégicos y hacen más rígida la propia.

En realidad toda la tarea de afianzamiento de los sistemas de planificación exige a los responsables su incorporación al equipo político de gobierno. De esta manera, su actitud deberá ser flexible con respecto a los ajustes y cambios de tácticas que deberá realizar para ejecutar el plan. No debe perderse de vista que, dadas las situaciones cambiantes que ofrecen los países del área, importa más defender la filosofía central del plan que aferrarse rígidamente a sus aspectos formales o parciales.

Capítulo III

LA CONCEPCION DE ESTRATEGIA DE DESARROLLO

El Seminario destacó, entre otras cosas, que uno de los medios para facilitar los resultados de la planificación puede consistir en hacer más explícita y fundamentada su estrategia de desarrollo. El enfoque discutido tiende a aclarar los cambios de énfasis en los aspectos internos de la planificación necesarios para revitalizar su eficacia frente a la actual problemática de desarrollo de la región. El debate se realizó en dos etapas: durante la primera hizo una presentación del concepto de estrategia y en la segunda se debatieron algunas de sus implicaciones. Un grupo hizo la presentación del concepto de estrategia sobre la base de sus opiniones y con el propósito de incitar y ordenar el debate; este capítulo recoge, en una primera parte, esa presentación y, en una segunda, las observaciones críticas y complementarias que hicieron los participantes.

1. Presentación del concepto de estrategia

En esta exposición los conceptos de estrategia, plan a mediano plazo y plan operativo, se consideran diferentes aunque complementarios y constitutivos de la planificación. Serían conceptos diferenciados en su funcionalidad. No obstante, es usual considerar "plan" un concepto más amplio, que comprende los tres anteriores, implicando por lo tanto la estrategia como parte constitutiva. Según esta definición, un plan estaría integrado por los objetivos últimos del desarrollo, la estrategia, las metas y objetivos concretos en las diversas etapas de la trayectoria del desarrollo, y las medidas y acciones destinadas a hacer virtuales esos objetivos.

El concepto de estrategia en ambos casos sería exactamente el mismo, o sea, la definición de la política general después de la exploración de las "grandes alternativas" del desarrollo. El plan a mediano plazo se concebiría como el desarrollo de una fase de la estrategia, considerando también alternativas, pero de naturaleza subordinada y dentro del rango

/permitido por

permitido por la política elegida. Finalmente, se concibió el plan operativo como la forma de ejecución del plan a mediano plazo atendiendo además a lo contingente y coyuntural.

La idea de estrategia implica un cierto tipo de análisis integral que permita definir objetivos y seleccionar la cadena de acciones y políticas pertinentes, y constituye una macroproposición de política económica. Sin embargo, no siempre se ha precisado con lógica y rigor suficientes dicho concepto; tampoco se han hecho explícitas las concepciones teóricas que fundamentan el concepto de estrategia. Se dice, y con acierto, que para formular un patrón de desarrollo nuevo o de ideas nuevas, se requieren principalmente imaginación y capacidad técnica; pero para formular una estrategia se necesita además un análisis riguroso de viabilidad en el sentido dinámico de la palabra. Este concepto de viabilidad, además de ser amplio y abarcar aspectos técnicos, económicos, sociales y políticos, señala un encadenamiento entre situaciones iniciales, que determinan el grado de viabilidad de ciertas políticas y las nuevas situaciones producidas por la materialización de las inicialmente viables, lo que a su vez abre nuevas posibilidades de acción ejecutables.^{1/}

a) Elementos del concepto de estrategia

Una estrategia se apoya, en consecuencia, sobre tres elementos básicos: la definición de una "imagen prospectiva" de la estructura y funcionamiento del sistema económico-social; la determinación de las acciones o proyectos estratégicos en un encadenamiento temporal de secuencia, considerando la viabilidad técnica, económica y socio-política

^{1/} Se definió la "eficacia" como producto conjunto del análisis de viabilidad técnica en la esfera de la racionalidad formal del planificador y del examen objetivo que éste hace de la correspondencia entre los proyectos como medios y la imagen como fin. En cambio, se observó que "viabilidad" es la posibilidad, real o potencial, que se tome decisión política favorable sobre la promoción de un proyecto determinado.

permitido por la política elegida. Finalmente, se concibió el plan operativo como la forma de ejecución del plan a mediano plazo atendiendo además a lo contingente y coyuntural.

La idea de estrategia implica un cierto tipo de análisis integral que permita definir objetivos y seleccionar la cadena de acciones y políticas pertinentes, y constituye una macroproposición de política económica. Sin embargo, no siempre se ha precisado con lógica y rigor suficientes dicho concepto; tampoco se han hecho explícitas las concepciones teóricas que fundamentan el concepto de estrategia. Se dice, y con acierto, que para formular un patrón de desarrollo nuevo o de ideas nuevas, se requieren principalmente imaginación y capacidad técnica; pero para formular una estrategia se necesita además un análisis riguroso de viabilidad en el sentido dinámico de la palabra. Este concepto de viabilidad, además de ser amplio y abarcar aspectos técnicos, económicos, sociales y políticos, señala un encadenamiento entre situaciones iniciales, que determinan el grado de viabilidad de ciertas políticas y las nuevas situaciones producidas por la materialización de las inicialmente viables, lo que a su vez abre nuevas posibilidades de acción ejecutables.^{1/}

a) Elementos del concepto de estrategia

Una estrategia se apoya, en consecuencia, sobre tres elementos básicos: la definición de una "imagen prospectiva" de la estructura y funcionamiento del sistema económico-social; la determinación de las acciones o proyectos estratégicos en un encadenamiento temporal de secuencia, considerando la viabilidad técnica, económica y socio-política

1/ Se definió la "eficacia" como producto conjunto del análisis de viabilidad técnica en la esfera de la racionalidad formal del planificador y del examen objetivo que éste hace de la correspondencia entre los proyectos como medios y la imagen como fin. En cambio, se observó que "viabilidad" es la posibilidad, real o potencial, que se tome decisión política favorable sobre la promoción de un proyecto determinado.

de cada etapa del proceso de desarrollo; y el enunciado de las políticas básicas que harían posibles la materialización de dichas acciones o proyectos. Nótese que la estrategia implica la definición de objetivos y metas sustantivas para cada etapa, como aporte a la conformación de la imagen futura. Obliga, por lo tanto, a pensar en términos de alteraciones concretas y no abstractas, en proyectos sociales básicos y no simplemente en coeficientes o magnitudes económicas.

Algunas veces, en los planes de desarrollo, se tiende a presentar los objetivos y los medios en términos de ritmos de crecimiento, variaciones del coeficiente de ahorro e inversión, de la tasa media de tributación, etc., sin que dichas expresiones cuantitativas tengan una correspondencia precisa con los cambios cualitativos o sustantivos propugnados. Y, en varios casos, la definición de alternativas en los planes tiende a transformarse en el análisis de variantes numéricas (ritmos de crecimiento alternativos), y no en el de las ventajas y costos de patrones de desarrollo cualitativamente diferentes como podría ser por ejemplo una política que insista sobre la apertura horizontal de nuevos polos de desarrollo frente a otro patrón que haga hincapié en la intensificación y racionalización de los polos ya existentes. Si no se definen estos patrones cualitativamente diferenciados ¿qué significado adquirirán las cuantificaciones? La tipificación cualitativa de la imagen perseguida y de los patrones alternativos de desarrollo que a ella conducen, en diferentes plazos y con diversos costos sociales, es una característica esencial del análisis de estrategia; en este sentido, el concepto de estrategia es una superación del mecanismo en el estudio del proceso de desarrollo.

En relación al segundo elemento integrante de todo análisis de estrategia - el estudio temporal de la secuencia de acciones o proyectos estratégicos - pueden hacerse también otras consideraciones de interés.

El desequilibrio en la transformación, como lo expresa sintéticamente el cuadro 1, es inherente a este análisis de estrategia; no pretende sustituir un proceso real por un proceso ideal, sino sacar el mejor partido

/posible de

posible de los desequilibrios que, necesariamente, genera el proceso de desarrollo. Se plantea en consecuencia el aprovechamiento de las perturbaciones y desequilibrios como forma de cambio viable. El análisis de estrategias implica, por lo tanto, la superación del concepto de equilibrio.

Pero, como lo ilustra además el cuadro mencionado, el análisis de estrategias tiene otro elemento sustancial: la exploración de trayectorias entre una situación presente y una imagen futura deseada.

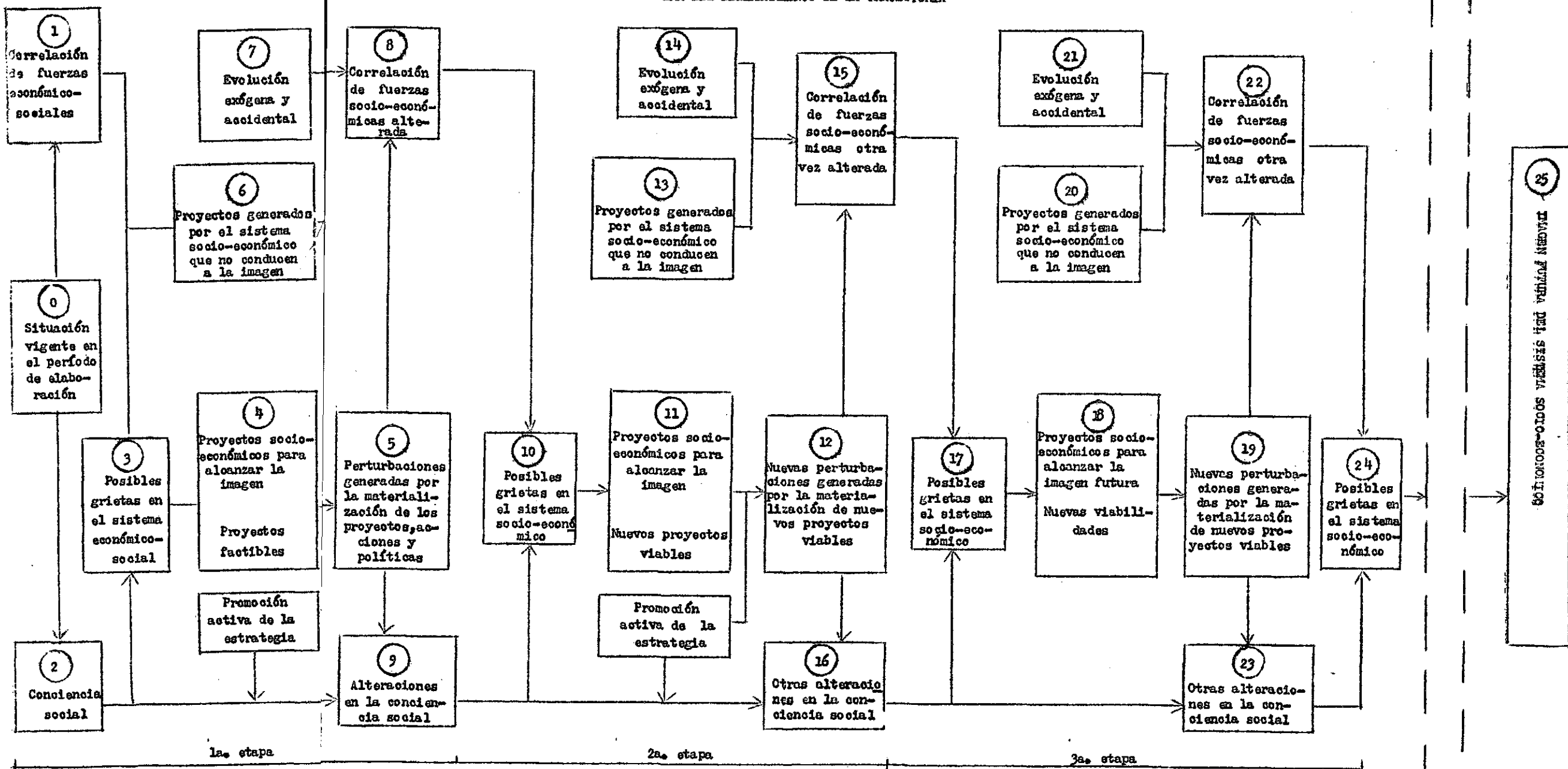
La teoría del análisis de trayectorias estratégicas es uno de los aspectos más estimulantes del tema, pues implica la integración del conocimiento tecnológico, económico, sociológico y político para definir una trayectoria de acción al nivel global y sectorial. Todo análisis de estrategias parte de la dilucidación en el contexto histórico de una problemática presente; de la interpretación de esa realidad, objetiva por parte de los distintos grupos sociales; de la posición más o menos firme que esos grupos asumen ante esa realidad, subjetivamente deformada por ellos; y de la limitación del abanico de acciones o proyectos viables que determina el vector del predominio de fuerzas frente a cada proyecto o acción. Naturalmente, este abanico de viabilidad oscila en función de elementos contingentes que se mencionan más adelante. La proyección simulada de este proceso socio-político, junto al análisis de secuencia técnica y económica, permite explorar, con diferente aproximación, la viabilidad de trayectorias estratégicas o definir etapas lógicas en el logro de la imagen deseada.

Esta teoría dinámica indica que es posible fijar objetivos a largo plazo (imagen futura), los que si bien pueden parecer por ahora no viables, sin embargo pueden alcanzarse si se aprovechan, adecuada y activamente, los márgenes de maniobra, reales y potenciales, que deja el abanico de los proyectos viables, determinado por la correlación de fuerzas en cada etapa del proceso de desarrollo.

Y esto es así, porque si se aprovechan al máximo las oportunidades que brinda el "abanico de viabilidad", la materialización de esos proyectos estratégicos se suma predominantemente a la evolución del resto para determinar tanto una nueva problemática de desarrollo como un

Cuadro 1

ESQUEMA DEL DELINEAMIENTO DE LA TRAYECTORIA



nuevo abanico. Y, por este proceso de secuencia dinámica, manejado racionalmente al nivel político, es posible aproximarse persistente, aunque discontinuamente a la imagen futura deseada. Visto que no es posible enjuiciar con igual grado de fundamentación la viabilidad de la trayectoria en todas sus etapas, una vez cumplida una fase es necesario proceder a un reajuste de la trayectoria diferencial a la luz de las nuevas realidades que surgen de la ejecución de la primera etapa. En consecuencia, el análisis de estrategias constituye una integración entre lo económico y lo socio-político e implica la superación de la concepción economicista en la planificación del desarrollo.

De lo anterior se desprende otra connotación de este tipo de método de programar el futuro, en relación ahora a la "totalidad" y "parcialidad" como enfoques alternativos en el proceso de planificación. La armonía y el equilibrio cuantitativo suponen implícitamente la adopción del principio de globalidad, el cual en muchas polémicas, al principio, se opuso al de sectorialización. No se trata aquí, sin embargo, de discutir sobre si la planificación tiene que ser comprensiva y global o puede ser también, y sin riesgos, sólo sectorial. No cabe duda alguna sobre la necesidad imprescindible del enfoque global y el análisis de estrategias, así lo confirma con más fundamento aún al centrar su atención última en una imagen futura acerca del sistema económico-social que, obviamente, no puede surgir de un enfoque limitadamente sectorial. Se trata, más bien, de otro asunto más significativo: la distinción entre lo "importante" o "estratégico" y lo secundario, aplicado tanto a la formulación como a la materialización progresiva de una estrategia. Una estrategia no pretende una formulación homogéneamente totalizadora de desenvolvimiento discontinuo hacia la imagen futura; sólo estima necesario y factible el control de los aspectos críticos de la totalidad integral, una vez definidas las orientaciones globales.

Este enfoque lleva implícitos varios supuestos. Primero, que el "todo" se mueve, con una orientación cuantitativa y cualitativa, por el predominio de un número reducido de sus "partes". Segundo, que el resto es inducido,

tarde o temprano, por las partes estratégicas; y tercero, que la capacidad de análisis y ejecución es limitada, y en consecuencia la materialización por etapas de una estrategia exige la concentración en las partes estratégicas. Es decir, el análisis de estrategias implica, entre otros, la superación del concepto de "totalidad formal" en la planificación, pero afirma con mayor fuerza el de globalidad.

En cuanto, a la implementación de una estrategia, es necesario distinguir dos dimensiones. Una, referida a la macro-implementación que depende de la posibilidad de identificar los grupos sociales que respaldarían la imagen futura de la sociedad que se propone alcanzar mediante la estrategia del desarrollo. La otra, al nivel de micro-implementación, que implicaría identificar en forma inmediata las empresas, entidades o agrupaciones potencialmente movilizables para el apoyo de cada uno de los proyectos de la primera etapa. Estos serían los elementos básicos de la promoción de la estrategia propuesta, elementos que, con seguridad, el político trataría de desvincular según los niveles donde se operase dicha promoción. Así, por ejemplo, serían frecuentes situaciones en las cuales determinados grupos sociales que apoyan un proyecto estratégico de la primera etapa serían antagónicos en relación a la imagen futura que la estrategia persigue.

En la conducción socio-política de la primera etapa de la trayectoria habría que considerar, junto con los entes sociales que potencialmente pueden ser movilizables para el apoyo a los proyectos específicos, las concesiones que deberían hacerse a los demás entes sociales para que no obstaculicen la implementación de esta primera etapa.

b) Algunos aspectos metodológicos

Todo lo anterior pudiera dar la impresión de una introducción al análisis de estrategias como un enfoque establecido, definido y bien experimentado. Sin embargo, no es así; hay muchas lagunas conceptuales, dificultades metodológicas y riesgos en su formulación. Así lo prueba el hecho que muchos análisis, que pretenden ser estrategias, caen en proyecciones

cuantitativas a muy largo plazo, donde la imaginación no está presente, y menos aún el análisis de viabilidad o el conocimiento de la evolución tecnológica.

El análisis de estrategias tropieza con dificultades tanto para la definición de la imagen como de la trayectoria y las políticas básicas. Por ejemplo, la definición de la trayectoria para alcanzar la imagen elegida es compleja, tanto porque la visión futura está siempre condicionada por elementos ideológicos, emocionales y culturales, como porque muchos aspectos del futuro no sólo son generalmente imprevisibles sino principalmente inimaginables. Es decir, una de las principales dificultades para el estudio y formulación de estrategias está dada por los compromisos que la mente tiene con el presente y el pasado, lo que a su vez dificulta imaginar un campo más o menos amplio de situaciones, alternativas, evoluciones, interacciones y posibilidades. Si en la década de 1910 se hubiera intentado formular una estrategia de desarrollo para América Latina ¿se hubieran podido imaginar el modelo de sustitución de importaciones o el nacimiento del mundo socialista como proyectos viables? De ahí la necesaria prudencia acerca de los plazos requeridos para analizar el futuro, actitud que sólo aminora algunos riesgos. Más aún, en períodos más breves, la experiencia de la planificación francesa a mediano plazo indica que, sistemáticamente, no se acertó al considerar o prever los acontecimientos sociales con implicaciones económicas más importantes en la vida del país. Parecería entonces, que lo más trascendente del futuro tiende en gran parte a permanecer en el ámbito de lo inimaginable e imprevisible.

El contacto con el futuro implica manejar necesariamente una cierta proporción de elementos conocidos, determinables y programables, y una cuota de elementos inciertos y accidentales, e implica asimismo considerar la eficacia con que actúan los promotores y entes sociales que apoyan la estrategia. La proporción en que se combinan estos elementos determina la probabilidad de éxito parcial o general de una propuesta de estrategia. Se presenta a continuación un intento de ordenamiento de las diversas categorías de elementos que un análisis de estrategia comprende:

i) Elementos sin evolución significativa durante el lapso del análisis
Influencia presente del patrón histórico, clima, topografía básica, ciertos caracteres biológicos-sociales, actitudes nacionalistas, etc.

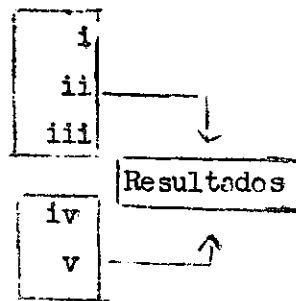
ii) Elementos de evolución semiexógena
Recursos naturales conocidos, población, mercados de los países más desarrollados, tecnología, etc. Son elementos más proyectables que programables.

iii) Elementos típicamente programables
Nuevos polos de desarrollo, cambios en la estructura de la producción y distribución, ritmos de crecimiento promedio, evolución del coeficiente de inversión, rendimientos y superficies agrícolas, ciertas consecuencias sociales de los cambios económicos, etc.

iv) Elementos manejables como hipótesis
Evolución del poder relativo y conducta de los bloques mundiales, cambios políticos, convenios entre bloques, localización de industrias multinacionales, normas básicas del proceso de integración económica, etc. En verdad la clasificación entre las categorías iii) y iv) no puede hacerse independientemente de las circunstancias a que se formula la estrategia.

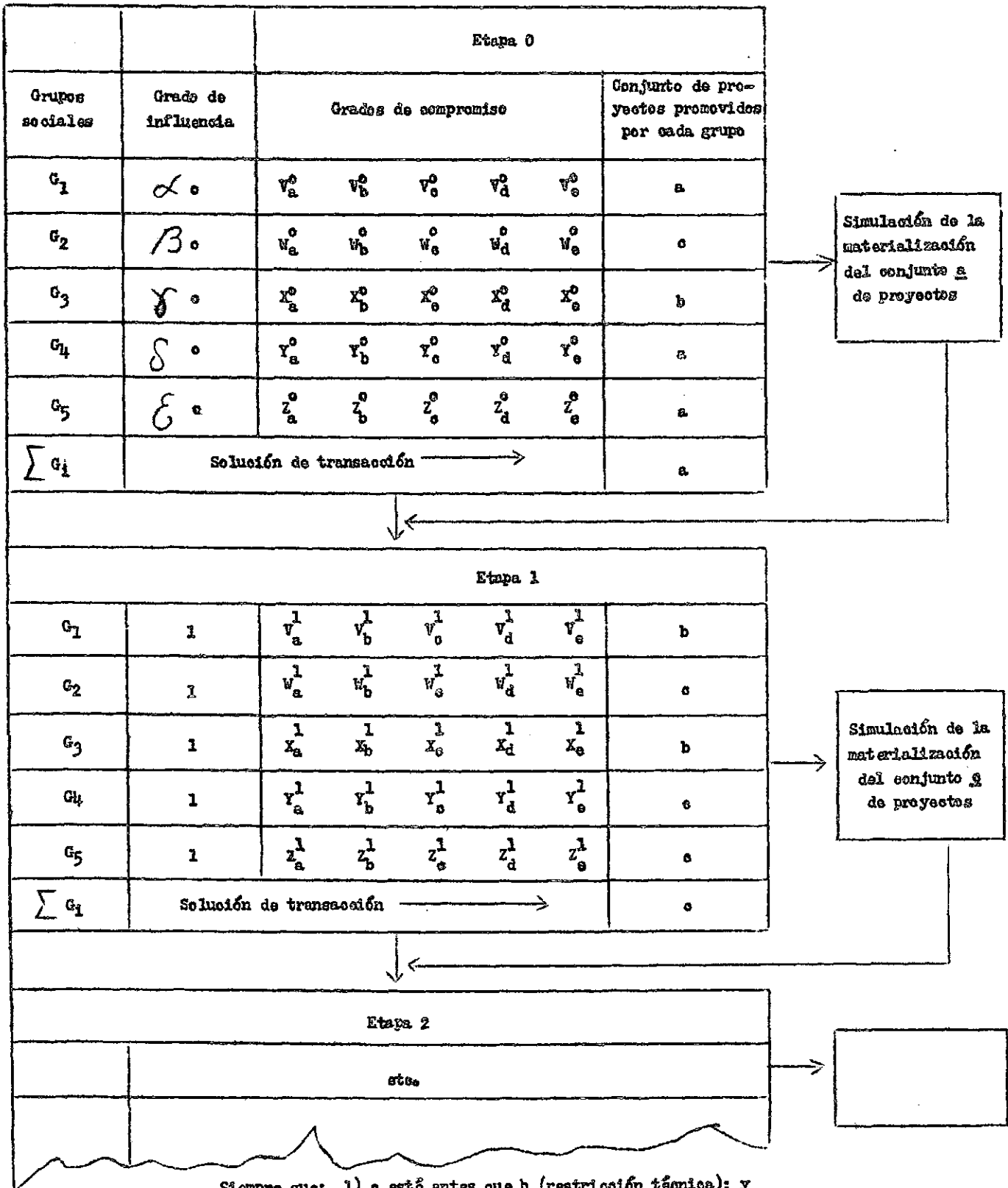
v) Elementos contingentes
Influencia de personalidades en la conducta social, calamidades naturales, conflictos entre naciones, etc., y en general circunstancias exógenas a la eficacia de la acción que pueden realizar los grupos promotores de la estrategia.

Los elementos i), ii), iii), son conocidos, proyectables, o programables, y en consecuencia sujetos a un cierto grado de control; en cambio, los elementos iv) y v) son hipotéticos o contingentes, y por lo tanto difíciles de considerar adecuadamente, porque escapan tanto al dominio de las decisiones políticas como al conocimiento de las leyes de su gestación.



/En principio

Cuadro 2



Siempre que: 1) a esté antes que b (restricción técnica); y
 2) a y a estén antes que d y e (restricción de viabilidad económico-financiera).

Cuadro 3

CUADRO DE SINTESIS DEL PROCESO^{a/}

Etapas Grupos sociales	Secuencia de proyectos que potencialmente promovería cada grupo (Proyectos considerados)				
	a,b,c,d,e	b,c,d,e	b,d,e	d,e	e
	(0)	(1)	(2)	(3)	(4)
G ₁	a	b	b	d	e
G ₂	c	c	d	d	e
G ₃	b	b	b	d	e
G ₄	a	c	b	e	e
G ₅	a	c	d	d	e
Trayectoria viable	a → c → b → d → e				

a/ Este es un ejemplo muy simplificado donde el "paquete de proyectos" es "agotable", es decir, no surgen nuevos proyectos durante el proceso. Por ello, es una matización muy grosera el hecho que en la etapa 4 todos los grupos promoverían el conjunto "e" de proyectos. En realidad, durante cada etapa podrían surgir nuevos proyectos.

Como puede apreciarse, el método hasta podría caracterizarse como una simulación dinámica de los cambios sociales inducidos por la materialización de los proyectos viables en cada etapa, y determinar de este modo la "trayectoria viable". Como es evidente, la trayectoria encontrada sería producto de una simple simulación llena de riesgos e imprecisiones en su primera fase y de validez decreciente; cuanto más lejanas estén las etapas vinculadas a la situación inicial, tanto más necesario se hace revisar la trayectoria a la luz de nuevas simulaciones una vez conocidos los resultados de la materialización real de los proyectos de cada etapa siguiente. De esta forma, la trayectoria originalmente definida puede corregirse de

acuerdo a los errores de estimación de las consecuencias sociales de ejecutar proyectos estratégicos e introducir elementos de carácter contingente que hagan oscilar el ángulo del abanico de viabilidad, ampliándolo o reduciéndolo en relación al definido en la trayectoria original. Por ello, las trayectorias diferenciales revisadas no tienen que coincidir necesariamente con los segmentos por cumplir de la trayectoria original producto de la primera simulación.

Quizás todos estos razonamientos podrán parecer un tanto abstractos y sutiles si se pretende aplicarlos estrictamente como método de investigación, pero en todo caso ayudan a aclarar conceptualmente la teoría, la complejidad y dificultad que ofrece el análisis de viabilidad socio-política, y como tal pueden servir, por lo menos, como base intuitiva de orientación en materia de decisiones prácticas.

c) La concepción de estrategia y de planificación

En el seminario se expusieron algunas reflexiones sobre las implicaciones que tienen todos estos conceptos sobre la teoría y práctica de la planificación.

De todo el análisis anterior surgen conflictos reales y aparentes con ciertas concepciones comunes en materia de planificación. En primer lugar, aparece como obvio que la ejecución de los planes depende directamente de la definición concreta de una estrategia viable; de otra forma los planes constituyen una idealización en el vacío. En segundo lugar, de este examen no puede concluirse que la concepción de estrategia conduce a la pasividad o a la moderación frente a la aguda problemática de América Latina. Desde luego que una estrategia puede ser pasiva si sobrestima los grados de compromiso de los grupos sociales frente a los diversos proyectos estratégicos, pero también puede ser audaz y realista si se forma un juicio exacto sobre el grado de flexibilidad, compromiso y posibilidad de cambio de posiciones aparentemente rígidas o aparentemente fuertes y racionales. La formulación de la misma estrategia puede y debe ser un importante elemento en el cambio de posiciones, y lo será en la medida que logre acercar la visión "deformada" de cada grupo a la imagen buscada o a los proyectos

/estratégicos planteados

estratégicos planteados para la etapa inmediata. La función de esclarecimiento de una estrategia no puede subestimarse en atención a la mecánica de comportamientos de grupos sociales con intereses y compromisos diversos, como así tampoco puede magnificarse ingenuamente ignorando la existencia de tales grupos e intereses. En tercer lugar, la estrategia no desvirtúa por cierto la utilidad del plan; por el contrario, la afirma. Estrategia, plan a mediano plazo y plan anual operativo son los elementos esenciales de un sistema de planificación. Dentro de este esquema la estrategia constituye la exploración de trayectorias alternativas para llegar a la imagen futura deseada, la definición de una trayectoria seleccionada y su estudio para definir las políticas básicas requeridas. El plan a mediano plazo es la expresión más detallada y cuidadosa de una etapa de la estrategia; el plan anual, la síntesis vectorial entre la coyuntura y el plan a mediano plazo. En cuarto lugar, el concepto de transformación en desequilibrio sobre el que se basa el análisis estratégico no está en contradicción ni con el concepto de plan a mediano plazo ni con la modelística de la planificación en su sentido amplio. En cambio se requieren modificaciones de concepto y método en la concepción de los planes a mediano plazo. Ya no se tratará de cuantificar armónicamente el paso de una situación a otra, sino de cuantificar el tiempo de reacción del resto a la evolución de las partes estratégicas, la gravedad de las perturbaciones y las trayectorias de superación de esas perturbaciones durante el plazo del plan. Es decir, se plantea ahora la cuantificación del desarrollo en desequilibrio y de las tendencias hacia su superación transitoria, elemento que puede permitir un análisis mucho más profundo del sector privado en el contexto del plan. En quinto y último lugar, la planificación gana en realismo y rigor científico, porque en lugar de aislarse del proceso de decisiones económicas, se funde con él como forma de comprenderlo y aprovecharlo para obtener del mismo, resultados que converjan hacia el objetivo perseguido sin pretender sustituirlo.

2. Consideraciones sobre la concepción y complejidad de la formulación de estrategias de desarrollo

El Seminario discutió ampliamente los conceptos expuestos anteriormente y concentró sus preocupaciones en torno a algunas cuestiones principales que a continuación se explican.

En primer término, se debatió el concepto de estrategia y la necesidad o utilidad del mismo. Se convino que tanto el concepto como la metodología ya expuestas están en proceso de elaboración y que, por lo tanto, no constituyen un método suficientemente maduro, sino que es más bien una proposición de análisis, en la cual todavía no están enteramente aclaradas y estudiadas sus bases teóricas y las exigencias analíticas que implica.

Se intercambiaron opiniones sobre el concepto de estrategia y, en general, predominó la idea que la estrategia puede concebirse como el análisis de las alternativas fundamentales de desarrollo que un país o una región pueden tener, y la configuración más detallada de la trayectoria alternativa que resulte más eficaz y viable para alcanzar la imagen propuesta. En consecuencia, se sostuvo que la formulación de estrategias es un paso previo a la formulación de planes, por cuanto permitiría definir con mayor claridad las orientaciones básicas que tendrían esos planes, aportaría criterios macroeconómicos para la evaluación de los proyectos básicos que los integran y, al mismo tiempo, podría ser un instrumento eficaz de comunicación entre los niveles político y técnico.

Desde otro punto de vista, complementario al anterior, se recordó asimismo que una estrategia consiste en la elección y ordenamiento temporal de los proyectos sociales básicos para alcanzar la imagen de desarrollo.

Una vez examinada la necesidad de una definición común sobre el tema, se expusieron reflexiones sobre numerosos aspectos del mismo. Se analizó así el proceso que suscitó la formulación de estrategias como tarea importante del Instituto; las características principales que debe poseer el análisis de estrategias, la diferenciación entre el concepto de estrategias y el de patrones de desarrollo, y, especialmente, aspectos /relacionados con

relacionados con supuestos sobre los que se basaría la proposición ya descrita, tanto sobre el análisis de los cambios sociales producidos por la materialización de los proyectos sociales básicos, como sobre la teoría de las decisiones y de las negociaciones, la definición del concepto de grupos sociales, el proceso de generación de los proyectos sociales básicos, los problemas técnicos y socio-políticos que presentan la definición de una imagen, el significado y validez de los conceptos de trayectoria, viabilidad, eficacia y desequilibrio. Finalmente, se consideraron las consecuencias que la utilización del concepto de estrategia podría tener sobre los métodos y eficacia de la planificación y el papel del planificador en la aplicación del mismo.

a) El concepto de estrategia y sus características

El Seminario debatió las condiciones, tanto del proceso de desarrollo como del de planificación, que fueron conduciendo al concepto de estrategias y a su utilización en las tareas de asesoría.

La estrategia surge como un método racional para esclarecer un nuevo patrón de desarrollo y, desde este punto de vista, pretende devolver a la planificación su concepción esencialmente sustantiva. Pero junto a esta búsqueda de nuevos patrones de desarrollo, este método plantea la necesidad de hacer compatible la tarea de formación de conciencia sobre la imagen a que conduciría ese nuevo patrón de desarrollo y las transformaciones necesarias para alcanzarla, con la de definir acciones concretas a corto plazo que puedan ir conduciendo hacia esa imagen. La compatibilización de ambas tareas, especialmente en períodos en que lo viable es muy restringido a plazo inmediato, se basa sobre la creencia que el cambio en las condiciones socio-económicas depende fundamentalmente de la síntesis activa entre los estímulos intelectuales que genera la formación de conciencia y los estímulos y desajustes materiales que produce la realización de proyectos que resultan viables dinámicamente. Se plantearon, como es natural, dudas sobre la compatibilidad de ambas actividades, si bien se estimó que las dos eran necesarias; y estas dudas se plantearon en dos niveles: primero, en el intelectual, aduciendo que podría estarse restando fuerzas a los argumentos técnicos sobre la urgencia de determinados cambios que parecerían no viables en el presente si se plantean

/otras alternativas

otras alternativas de menor alcance y validez temporal limitada; y segundo, en el plano material, que esos caminos alternativos más viables, una vez hechos realidad, pudieran consolidar las condiciones que se oponen a los cambios de fondo y contribuir, en definitiva, a postergar así la etapa de maduración para ejecutar tales reformas.

A este respecto, se señaló que si el análisis de estrategias se hace en un contexto amplio de alternativas, la formulación y promoción de políticas parciales, además de significar en todo caso un avance, no tienen porqué debilitar los planteamientos de fondo si las primeras se presentan siempre en contraste con una estrategia donde predomina la eficiencia por sobre la viabilidad. En relación al segundo plano de la duda sobre la compatibilidad de ambas actividades, se estimó complejo y arriesgado dar una respuesta general, ya que la misma dependería de la realidad concreta de cada país, de los proyectos estratégicos estimados como viables y sobre todo de las características que a estos últimos se les asignen.

Esta dualidad que presenta el concepto de estrategia, combinando corto y largo plazo, está naturalmente influida por la doble necesidad ya analizada: definir un patrón de desarrollo y responder oportunamente a las necesidades de acción rápida que requieren los graves problemas de la región.

Por otra parte, se destacó que el concepto de estrategia planteado no implicaba un simple análisis de alternativas económicas, sino que pretendía lograr un mínimo de integración entre los aspectos económicos y los socio-políticos. En este orden de cosas, estimóse que la consideración de la viabilidad socio-política de determinados patrones de desarrollo, o de proyectos sociales básicos en particular, hacía más realista el análisis aunque introducía complejidades y riesgos. Más adelante, se aborda con cierto detalle el debate sobre el concepto de viabilidad y la insuficiencia de conocimientos y métodos para realizarlo rigurosamente.

/La confrontación

La confrontación de los planificadores con la realidad explica, finalmente, otras dos características de este método: la sustentación del principio de "parcialidad estratégica" y la necesidad de una revisión de los métodos mismos de planificación. Sobre el primer punto, se consideró que sólo implicaba racionalizar y acentuar tácticas ya utilizadas en la planificación; respecto del segundo punto, la discusión giró en torno a los problemas que plantea el capítulo II de este documento.

Se estimó luego indispensable aclarar los conceptos de estrategia y patrón de desarrollo. El primer concepto de estrategia definióse como la búsqueda de una secuencia eficiente y viable de patrones de desarrollo que conducen a una imagen prospectiva. Un patrón de desarrollo caracterizaría una etapa de la estrategia, y estaría determinado a su vez por una determinada combinación de proyectos sociales básicos.

La estrategia se concibe como un instrumento para la acción; por ello el proceso descrito supone un examen más detenido y profundo del patrón de desarrollo adoptado para la primera etapa. En consecuencia, deben definirse con suficiente precisión los proyectos socio-económicos que se deben impulsar. Más aún, es imprescindible determinar, en forma detallada, las acciones estratégicas y las políticas básicas que posibilitarán la realización de dichos proyectos; esto a su vez requiere un examen muy riguroso de la viabilidad de tales acciones y políticas.

b) Previsión de la conducta de los grupos sociales

El Seminario estimó que el empleo del concepto de estrategia tiene diversas implicaciones socio-políticas, tanto desde el punto de vista del diagnóstico como de la planificación. Por una parte se trata de especificar cuál debe ser la contribución de la perspectiva sociológica al proceso de formulación de estrategias; por la otra, se deben aclarar cuáles son los mecanismos políticos idóneos para implementar las acciones de planificación. El primero de estos aspectos, la contribución de la sociología al proceso de planificación, se esboza en seguida; el segundo, referido a los problemas de la implementación socio-política se trata en el párrafo reservado a la participación de los distintos grupos sociales.

/En relación

En relación a las complejidades que implica el concepto de estrategia se analizaron las posibilidades de conocer, objetiva y anticipadamente, tanto las consecuencias sociales de los proyectos estratégicos como las condiciones propicias para hacerlos viables.

Quedaron de manifiesto las dificultades que significa prever con exactitud las consecuencias sociales de determinadas medidas; con todo se lograron bosquejar algunas posibilidades y ciertos procedimientos que permitirían acercarse a ese objetivo. En primer término, se consideró que sería en extremo difícil poder analizar las repercusiones de los aspectos específicos de un plan sobre todos los grupos sociales; por consiguiente, el primer intento debe precisar qué grupos están comprometidos en forma más directa con los objetivos que el plan propone. Esta delimitación debe hacerse a partir del diagnóstico mismo y perfeccionarse en función de la estrategia; en esta forma, será posible mostrar cómo se enlazan las orientaciones de los distintos grupos y qué tipos de conflictos o coincidencias existen entre ellos, permitiendo centrar la atención sobre los puntos críticos.

Se acentuó, después, la necesidad de definir el concepto de diagnóstico en un sentido dinámico, de manera tal que los cambios suscitados por la ejecución de etapas de una estrategia pudieran ser aprehendidos, durante el proceso, en forma continua.

Se hace necesario, por consiguiente, analizar el origen de esos comportamientos sociales y sus tendencias históricas, en qué forma están determinados estructuralmente y prever las consecuencias que sobre esos comportamientos tendrían las transformaciones que genera la ejecución de la estrategia. Varios enfoques complementarios permitirían este tipo de análisis, ya sea utilizando los estudios existentes sobre grupos sociales y el proceso de formación de sus orientaciones; estudiando momentos históricos concretos de cambio - elegidos por su significación crítica - que destaquen especialmente tanto la forma como se articulan dichos grupos como el carácter preciso de sus actitudes como respuesta a

/esas circunstancias

esas circunstancias históricas; o analizando experiencias específicas de planificación para determinar en ellas el comportamiento evidenciado por los distintos grupos sociales.^{1/}

En este sentido se señalaron preliminarmente tres grandes áreas de análisis: i) estructura de poder, examinando en especial las posibilidades de acción racional que posee el Estado, como así también los momentos favorables para la planificación; ii) estructura agraria, estudiando las formas de organización socio-económicas del agro; y iii) estructura urbano-industrial considerando el proceso de formación y generación de actitudes de los sectores vinculados, a la actividad industrial.

El Seminario también discutió el concepto de grupos sociales utilizable para análisis de estrategias. Como es evidente, este concepto de grupos sociales es, en alguna medida, bastante fluido, aunque muchos grupos presentan un grado de cohesión e incluso de institucionalización que permite caracterizarlos con objetividad suficiente. Sin embargo, la definición de metas de un plan y su ejecución pueden contribuir a desarticular y reordenar las relaciones entre los distintos componentes de un grupo en función de dichas metas y, por otra parte, pueden destacar la importancia de sectores sociales que no constituyen grupos organizados o bien definidos, pero cuya movilización es de significación para el logro de los fines propuestos.

Es importante considerar que la identificación y definición de los diversos grupos sociales y así como las relaciones que se establecen entre ellos pueden estar influidos por el propósito o meta que el plan

^{1/} Durante estos últimos años se han desarrollado un conjunto de técnicas de carácter sociométrico, cuya finalidad es posibilitar la previsión de comportamientos sociales en la medida que se parta de ciertos supuestos sobre los mismos. La adopción de estas técnicas no implica dejar de lado la investigación específica de los procesos sociales; por el contrario, se basan en el conocimiento necesario de los procesos reales, que constituyen los datos fundamentales de estos modelos; su incorporación podría contribuir eficazmente a proporcionar modelos analíticos de los procesos de planificación y señalar áreas sociales estratégicas de estudio pormenorizado.

especifica, provocando un reagrupamiento que puede romper, transitoriamente las estructuras tradicionales.

Acercas del problema de la estrategia se señalaron los peligros de una perspectiva que restara importancia a la posición activa de los diferentes grupos sociales frente a un proceso de planificación dado. En ciertas situaciones sociales hay grupos que poseen una estrategia propia y, por lo tanto, evalúan la aceptación o rechazo de un "proyecto estratégico" no sólo en términos de sus intereses inmediatos, sino también en relación a las consecuencias que ese proyecto pueda tener para el logro de la imagen que ellos se hicieron de la sociedad futura y de su puesto dentro de ella. En última instancia el problema consiste en enriquecer el análisis incluyendo en él, como problema empírico de investigación, la mayor o menor racionalidad de los grupos participantes.

La posibilidad que algunos grupos sociales tengan sus propias estrategias subrayó la necesidad que para el análisis se tuviera en cuenta el problema del "conflicto de estrategias", y por lo tanto se acentuó el criterio de no situar tal conflicto sólo en el plano de la selección de acciones o proyectos estratégicos en una situación dada, presuponiendo que los grupos no pueden prever las consecuencias últimas de su acción.

Al introducir el problema del "conflicto de estrategias" en el proceso de planificación, se mencionó la necesidad de aclarar cuál sería el mecanismo adecuado para aplicar la estrategia, destacando que también debería ser una interrogante que debe incluirse en los análisis de viabilidad. Un procedimiento posible podría consistir en suponer cierta autonomía en los organismos de planificación existentes, de manera tal que ellos pudieran convertirse en defensores de una estrategia determinada en conflicto con otras estrategias posibles existentes en la sociedad; en este sentido, se mencionaron distintos sistemas sociales en los cuales pueden encontrarse diversos grados de autonomía de los organismos de planificación. Por consiguiente, la mayor o menor autonomía y poder de los organismos de planificación debería constituir otro de los problemas que deben considerarse en la estrategia de planificación, para de esta manera aclarar la implementación socio-política del proceso.

/c) El problema

c) El problema de la participación social

Como ya se destacó, el proceso de acción planificada tiene dos aspectos analíticamente separables: uno, técnico (económico, sociológico, etc.) y el otro, político. Este último alude a los mecanismos mediante los cuales puede implementarse el proceso, aunque afirmando desde el comienzo que los mismos también pueden variar según las distintas situaciones sociales y esa variación tendría importantes consecuencias por lo que a la viabilidad potencial de estrategias alternativas se refiere.

La complejidad implícita en los procesos económicos, sociales y políticos modernos, hace que en la función gubernamental sea en extremo intrincada y difícil la posibilidad de entrar en contacto con los diversos sectores de opinión. El propósito es expresar el interés común, pero a éste se lo distorsiona en la medida que sólo se atienden las presiones o solicitudes de los organismos más poderosos o mejor representados en el nivel gubernamental. Por lo tanto, se debería recurrir a mecanismos que posibiliten la más amplia representación de los distintos grupos, como así también a darle flexibilidad a su propia organización para que los distintos grupos encuentren canales de expresión. De acuerdo a estos elementos enunciados, se consideraron varias alternativas posibles:

i) Una excesiva centralización quizás puede garantizar un máximo de eficiencia de la función de planificación, pero puede convertirse en una traba para que en ella participen los distintos grupos; por esto es conveniente lograr una cierta descentralización que haga factible el acceso, en distintas instancias, de los diferentes grupos de intereses.

ii) Puede resultar conveniente sugerir fórmulas que hagan posible la organización de los distintos grupos comprometidos en el proceso; se lograría así que estén representados no sólo quienes disponen de poder, sino además se contribuirá al aumento del grado de compromiso con las metas adoptadas. El grado de compromiso es mucho mayor en la medida que un grupo es el que participa y se hace representar, y no una opinión dispersa,

/iii) Una

iii) Una participación consciente en el plan supone un nivel adecuado de información, por lo tanto el mismo debe ser difundido y conocido por los más amplios sectores.

iv) Pero tampoco bastaría un simple conocimiento de los objetivos del plan; es preciso que haya un pronunciamiento a su respecto. No puede soslayarse que, en gran parte, muchas de las implicaciones de un plan son de orden político y, por otra, que los acontecimientos de este orden son los que movilizan el interés de los más vastos sectores; de aquí que el plan debería ser discutido por los organismos de representación política (cámaras y otros organismos) e incorporarse a la problemática política de los más diversos grupos.

En suma, se trata de propiciar mecanismos adecuados de representación, contribuir a la participación de los grupos, y suscitar actitudes que hagan significativo el compromiso con las metas adoptadas. De lo señalado no se sigue que el proceso de planificación deba quedar supeditado a prolongadas negociaciones con el propósito de lograr un acuerdo de todas las partes respecto a los fines y medios que se proponen. Es de suyo evidente que la marcha de la planificación requiere un cierto grado de obligatoriedad. Se discutieron los problemas que puede suscitar el grado de arbitrariedad contenido en el mencionado requisito de obligatoriedad, y en tal sentido se señaló que no constituye arbitrariedad el grado de compulsión que deriva de procedimientos socialmente legítimos. En la medida que la estrategia propuesta de planificación es discutida por organismos políticos que poseen atribuciones legítimas de decisión (ejecutivo, parlamento y otros), la sanción favorable que estos organismos puedan otorgarle permitiría: i) legitimar la norma que se aplica; y ii) otorgar a los ejecutivos del plan cierta responsabilidad política acerca de su cumplimiento.

El Seminario también analizó los conceptos "grado de compromiso" y "grado de influencia" de los grupos sociales, utilizados durante la presentación del tema. Se estimó muy importante poder determinar el "grado de compromiso" de los diversos grupos con respecto al plan; esto por el hecho que, por una parte, conviene alentar este compromiso cuando hay una /acogida favorable,

acogida favorable, aunque no firmemente establecida, facilitándose así un mayor apoyo social a las metas propiciadas; y por otra, es posible que algunos grupos estén comprometidos con actitudes que pueden estar en contradicción con las requeridas por el plan; este conocimiento anticipado permitiría evaluar la viabilidad de los fines con respecto, por lo menos, a los grupos en oposición; para ello sería preciso diagnosticar la naturaleza del compromiso que tienen esos grupos.

Un diagnóstico del carácter de estos compromisos sería de suma utilidad para el planificador, pues éstos pueden ser producto de una cierta racionalidad y estar firmemente arraigados. Para el caso que los fines que este compromiso supone se opongan a los planteados por la planificación, estaríamos frente a dos proyectos contradictorios y en este sentido se vería disminuída la posibilidad de hacer viable el plan. Pero también el compromiso con determinados fines puede poseer un carácter no racional, motivado por costumbres, factores emotivos, etc.; en este caso, debería facilitarse una discusión que insista sobre la necesidad de un pronunciamiento racional, considerando que también es posible orientar esa opinión, aparentemente opuesta, en mérito a la racionalidad de lo propuesto. Por último, también es posible encontrar grupos que manifiestan una cierta indiferencia frente al plan que sin embargo podría superarse positivamente ya que no representa un rechazo del plan.

El Seminario consideró que la evaluación del "grado de influencia", o poder, de los distintos grupos no era indiferente para el proceso de planificación y, muy en especial, en lo que se refiere a su viabilidad y estrategia. Los organismos políticos encargados de la planificación deberían disponer de los elementos que les permitan evaluar esos "grados de poder", y tratar de orientar dichas influencias en favor de la planificación.

Naturalmente, la influencia o poder de los diversos grupos puede manifestarse por distintos canales, capacidades y procedimientos. En lo principal, grado de influencia o poder, puede significar capacidad de decisión, capacidad para formar opinión pública, y capacidad para

/obstruir o

obstruir o vetar; estas capacidades están ligadas al dominio de los mecanismos sociales correspondientes: mecanismos de decisión, mecanismos de difusión y mecanismos de resistencia.

Así, en el primer caso, el poder de los grupos estaría determinado por el acceso a los niveles de decisión, cualesquiera sean los mecanismos y formalidades por los cuales se ejerce; debería conocerse qué grupos tienen mayor acceso y, por lo tanto, mayor poder y tratar - a medida que el plan incorpora un mayor número de grupos - de ampliar esa representación para que la decisión sea más compartida y se puedan encontrar más grupos que apoyen las decisiones propuestas. Por esta ampliación, en su función política, la planificación encontraría un máximo apoyo, y en su función técnica podría recibir un número creciente de orientaciones que le permitirían evaluar con más corrección la viabilidad de sus fines y medios.

El peso o influencia de los grupos también estaría determinado por la posibilidad de formar corrientes de opinión, y constituiría un grave problema que un monopolio, virtual o real, la orientara en un solo sentido. El plan debería ser conocido por toda la población, e incluso sería conveniente alentar a veces corrientes de opinión favorables.

Es necesario que los organismos políticos pongan el plan en el centro de la discusión, lo que es útil a los efectos de su formulación y corrección; una vez adoptado deben difundirse sus realizaciones con el doble fin de conseguir apoyo para sus aspiraciones como también adecuarlo a las características del momento.

El poder de un grupo depende también de su control sobre determinados centros estratégicos para el buen funcionamiento del sistema social; es por tanto probable que utilicen esta posición en términos de resistencia o apoyo a los objetivos del plan o a los de otros grupos sociales. En la medida que estos grupos no tengan una vía de acceso a los mecanismos de decisión - y suponiendo que su actitud sea desfavorable - su comportamiento se expresará mediante su poder de resistencia como forma de manifestar sus orientaciones. Con frecuencia, por lo demás estos grupos no actúan frente a proyectos nacionales sino ante proyectos que los /afectan directamente.

afectan directamente. El organismo político de planificación debería tratar de alentar formas de representación de estos grupos, que les permitan participar en el proceso de decisión y, por consiguiente, complementar esa capacidad de resistencia con una cierta capacidad de promoción.

3. Los elementos para el diseño de la imagen futura

Al hacerse la presentación de la idea de estrategias se destacó la importancia de definir una imagen-objetivo.

Esto no ofrece mayor innovación con respecto a las concepciones y prácticas de la planificación, tal como se las condujo hasta ahora, sino en el sentido de aclararla, ya que en todos los planes que se elaboraron en los países de América Latina aparece casi siempre una imagen, a veces explícita y otras implícita. En efecto, aún durante la estructuración y análisis del diagnóstico subyacía la idea de una imagen, en función de la cual se comparaba la realidad existente con la imagen deseada. Las características insatisfactorias de la economía, sólo pueden definirse en función de una imagen deseada.

En la formulación de una estrategia, la imagen, debe ser explícita y constituye un punto de referencia proyectado hacia el futuro, hacia el cual deben converger los esfuerzos del desarrollo, siguiendo una trayectoria dinámicamente viable y cuyo punto de partida es la realidad vigente en el momento que se elabora la estrategia. Este punto de partida debe ser examinado a través de un "diagnóstico intencionado", es decir, profundizando los aspectos necesarios en función del tipo de imagen prospectiva que se tiene como patrón para establecer comparaciones.

La presentación explícita de la imagen deseada tiende a cumplir objetivos internos y externos a la planificación; entre los primeros destácase el papel orientador de la imagen para la selección o determinación de los proyectos socio-económicos, que deben realizarse para lograr las transformaciones que implica la imagen-objetivo.

/Lo anterior

Lo anterior permite percibir la importancia que puede tener una imagen clara, precisa y concebida en términos realistas, sin que esto signifique considerar exclusivamente las condiciones vigentes, pues es innegable que las perspectivas del momento pueden revelar muy escasas posibilidades de cambio, y excesiva limitación para la factibilidad de acciones. Muy por el contrario, sin apartarse de una posición realista se debe suponer que en el futuro la situación puede y debe ser progresivamente superada por medio de una acción deliberada; en este sentido la planificación sale enriquecida sobre todo por lo que se refiere a imaginar soluciones frente a los problemas de estancamiento.

De fundamental importancia sería el papel que cumpliría la imagen en la formación de conciencia sobre los problemas vigentes y potenciales, así como sobre las posibilidades de solución. La labor que, en este sentido, vienen realizando diversos organismos técnicos nacionales e internacionales, es una prueba adicional de la eficacia que tiene dicha acción para ampliar el campo de viabilidad.

En torno a los elementos que deben integrar la imagen hubo consenso que, por ahora, no es posible concebirla como la expresión explícita y comprensiva de todos los aspectos de la estructura económica y socio-política del país o región a que la estrategia se refiere.

En el diseño de la imagen hay algunas limitaciones evidentes, generadas por la naturaleza preponderantemente económica del enfoque; por ejemplo, no se trataría de definir un cambio esencial en la estructura del sistema social y sus valores, pues ello requeriría en forma preponderante una "estrategia política", tema que por cierto tiene que ver con el considerado, aunque estuvo fuera de la preocupación central del seminario. En consecuencia no se trata de una "imagen final", sino de una que sería un punto de referencia parcial en el futuro, hacia donde apuntarían los esfuerzos planificados de desarrollo. A este concepto se acordó definirlo como "imagen-objetivo".

/La definición

La definición de una imagen final, con precisiones totales y comprensivas del sistema socio-económico, además de su complejidad, podría conducir la planificación por un campo estéril en las actuales circunstancias. Sin embargo, el otro extremo constituye también un serio peligro; no se trata de fijar una imagen tan pobre en elementos que signifiquen modificaciones insustanciales de la realidad, que en nada contribuyan a la superación de los obstáculos actuales al crecimiento de los países.

Todo hace pensar que, a pesar de las limitaciones presentes, hay un amplio margen de maniobra para aspirar a cambios. Bastará para ello con poner en claro los elementos subyacentes en los diagnósticos y planes elaborados hasta ahora por las instituciones de planificación; se llegaría así a perfilar imágenes a las que poco habría que añadir para que sean satisfactorias como metas pasajeras de dichos países. Por otra parte, existen inquietudes de naturaleza política que muy bien pueden constituir elementos de imágenes, perfectamente factibles, como la idea de una integración latinoamericana para formar un sólo bloque frente al resto del mundo, la de una superación de la dependencia social, económica y tecnológica, la de una población integrada en su mayoría al proceso productivo; etc.

Por otra parte, los elementos que componen la imagen-objetivo pueden ser divididos en "activos" y "condicionantes". Entre los primeros están los que implican modificación o creación de ciertas actitudes, mentalidades e instituciones para el desarrollo socio-económico. Los segundos se refieren a la potencialidad relativa, dada por la dotación y limitaciones de recursos naturales y humanos, la situación geográfica, las relaciones internacionales, etc.

Cabe señalar que no debe sobrestimarse la importancia de los recursos naturales para definir la potencialidad económica pues existen ejemplos de naciones que se han desarrollado vigorosamente con severas limitaciones de este tipo de recursos. Sería el caso en que la creación tecnológica es más decisiva que la dotación de recursos naturales. Esto sugiere que hay cierta jerarquía atribuible a los elementos de una imagen.

Otro aspecto de la imagen se refiere al grado de precisión con que sus elementos deben ser definidos. No es necesaria una cuantificación precisa, puesto que la imagen debe cumplir una función orientadora y no tanto plantear metas específicas a plazos determinados. De esta manera, aparece el carácter sustantivo-cualitativo de los elementos de la imagen como el más pertinente para los fines que debe cumplir.

Por idénticas razones, tampoco tendría sentido tratar de determinar en forma demasiado rígida el lapso necesario para materializar la imagen. Como la planificación es, o debe ser, un proceso permanente, se procura aprovechar cualquier situación favorable para efectuar las acciones que conduzcan cuanto antes a la imagen.

Dado el margen de inseguridad que entraña la previsión del futuro, es imposible que puedan identificarse todos los elementos que deben integrar una imagen. Cabe considerar que, a medida que se realiza el proceso de desarrollo, las aspiraciones se irán modificando, y entonces se hará tanto más evidente la necesidad de nuevos elementos para enriquecer la imagen. Sobre ello, por otra parte, tendrán influencia los cambios que se operen en las condiciones del resto del mundo; en este sentido, debe subrayarse que algunos elementos de la imagen están supeditados a las características que adquiera la evolución de los países más avanzados en punto a desarrollo, las que deben ser debidamente analizadas para no caer en un mero proceso mecánico de imitación o rechazo.

La imagen debe ser un proyecto integrado, nacional o regional, según el caso. Destacóse también las dificultades que implica su elaboración no sólo por las limitaciones institucionales sino también por el carácter incipiente que todavía tiene el andamiaje teórico que dicha tarea requiere. Se subrayó la necesidad de investigar una metodología para formulación de imágenes donde estén dosificadas la racionalidad material y la formal. Elaborar una metodología semejante supone un conocimiento más profundo de los aspectos sustantivos del proceso de desarrollo. Se advirtió que si bien se han logrado avances satisfactorios en este terreno, mucho resta por recorrer, sobre todo en aquéllo relacionado con la forma cómo irían modificándose los grupos sociales y las estructuras económicas.

/Tales conocimientos

Tales conocimientos deben servir de base al análisis de coherencia de la imagen y de su correspondencia con la experiencia histórica; el objetivo es evitar que la imagen se transforme en una adición de deseos e inquietudes, aislados e inadecuados.

Una de las posiciones expuestas durante las reuniones defendió la tesis que era conveniente elaborar imágenes alternativas para facilitar así el diálogo con los políticos, y poder recoger las aspiraciones contrapuestas a veces de diversos grupos sociales; otros, en cambio, sostuvieron que tal vez el diálogo mismo no se viese favorecido por este procedimiento y que se corría el riesgo de provocar mayor confusión aún en esos grupos.

Se estimó factible y conveniente formular una imagen central y otras que, por contraste, destaquen los aspectos positivos de la primera.

Se examinó finalmente el problema de la "validez de una imagen-objetivo". Coincidiendo en que el tema exige de análisis mucho más detenidos y profundos, se creyó importante destacar dos elementos; su "amplitud" y su "vigencia". En relación con la amplitud se mencionó la imposibilidad de un diseño completo de los elementos de tal imagen, pues las aspiraciones y posibilidades cambian dinámicamente. El debate más interesante surgió a raíz del concepto de "vigencia" de la imagen. Se expresó que la validez de la misma depende de su constante revisión para que sea vigente dinámicamente, ya sea en términos de su correspondencia con la evolución interna de la sociedad como con la evolución exterior a ella. Así, por ejemplo, una estrategia de América Latina podría plantearse la superación de la dependencia tecnológica, pero la velocidad del avance científico en los países desarrollados y el atraso en abordar el problema por parte de los latinoamericanos pudo haber determinado ya una especie de "punto de no retorno", por lo cual incluir tal aspiración en una imagen-objetivo perdería toda vigencia por imposibilidad. También la pérdida de vigencia puede deberse a la superación en los hechos del obstáculo que se pretendía atacar.

4. Consideraciones sobre la trayectoria

El Seminario examinó las limitaciones prácticas del concepto de trayectoria. Una de ellas se relaciona con la inseguridad creciente de las proyecciones que definen toda trayectoria a medida que ésta se refiere a puntos más cercanos a la imagen-objetivo.

Para obviar el problema anterior, se sugirió un método flexible de elaboración de trayectorias. Esta flexibilidad se buscaría, ya sea en términos que permitiesen centrar el examen en la definición de una primera etapa, dejando sin definir la secuencia siguiente; o replanteando periódicamente el delineamiento de la trayectoria para alcanzar la imagen futura, cuando circunstancias coyunturales lo exijan.

Tanto en el diseño de la trayectoria como en su replanteo, desempeña un papel importante el análisis de "viabilidad dinámica", cuyo significado consiste en que al cumplirse una etapa, ésta modificará las condiciones socio-políticas en un sentido tal que favorezca la viabilidad de la etapa siguiente.

En el cuadro 1 se esquematiza teóricamente el proceso de delineamiento de la trayectoria. Para la planificación de la primera etapa se considera que la correlación de fuerzas económicas y sociales (1) y la conciencia social determinada por el grado de conocimiento de esos grupos de su propia problemática en términos nacionales ^{1/} (2) caracterizan una situación vigente en el país o región considerados (3). El diagnóstico de la situación inicial permite identificar "fisuras" (3), que hacen razonable admitir la viabilidad de algunos proyectos sociales básicos (4), necesarios para alcanzar la imagen futura deseada (5).

Parece conveniente aclarar que la viabilidad de los proyectos socio-económicos depende además de la promoción activa de quienes elaboran, respaldan y conducen tácticamente la estrategia.

^{1/} A los efectos de este trabajo, se entiende por conciencia social el conocimiento colectivo que tiene una sociedad determinada sobre su propia problemática material. La conciencia social no constituye una unidad por las perspectivas conflictivas que, en los hechos, asumen los distintos grupos sociales y, sobre todo, porque la problemática interna es polifacética y está signada por la dependencia externa. El concepto admite cierta distancia entre la realidad material y el conocimiento de los sujetos o grupos sociales implicados, en el que se combinan elementos de racionalidad y elementos de emotividad en un proceso de formación de conciencia de los distintos grupos sociales, con sus diferentes intereses, ora conducido, ora alterado el aparato de comunicaciones de los grupos dominantes de la sociedad.

En el análisis de viabilidad dinámica se supone que la materialización de los proyectos socio-económicos que marcan la primera etapa provocarán perturbaciones en la realidad (5); éstas, junto con la evolución de los elementos exógenos y contingentes (7), y con ciertos proyectos socio-económicos cuya materialización puede resultar opuesta (6) al propósito de lograr la imagen, modificarán la correlación de fuerzas socio-económicas (8), por una parte, y por otra provocarán alteraciones en la conciencia social (9). Esto generará nuevas "fisuras" (10), capaces de favorecer la viabilidad de otros proyectos socio-económicos (11), que integrarán el patrón de desarrollo de la segunda etapa.

Naturalmente, es indispensable que se mantenga la posición activa de promoción de tales proyectos y de la estrategia en general.

El proceso proseguiría dentro de este esquema, hasta alcanzar la imagen futura determinada en la estrategia. En esta trayectoria conviene destacar los proyectos socio-económicos que resultan de la acción de los grupos dominantes pero que no contribuyen, o se oponen al logro de la imagen perseguida, tanto en su finalidad misma, como por la competencia que hacen a los proyectos sociales básicos, empleando los limitados recursos disponibles.

Con respecto a esto último se destacan dos tipos de elementos constitutivos del análisis de viabilidad dinámica. El primero, se refiere a los proyectos necesarios para lograr la imagen, a los proyectos competitivos correspondientes a otras estrategias y a los indiferentes con respecto a la imagen elegida. Para este primer tipo de elementos se podría simular sus evoluciones futuras, considerando la posición de los grupos sociales frente a tales proyectos y la capacidad de influencia que tienen dichos grupos sobre las decisiones colectivas. En segundo lugar, están los elementos exógenos, los contingentes y los que evolucionan en forma poco significativa durante el período de análisis; para éstos, en la simulación global, se enuncian hipótesis de evolución o de no interferencia, según el caso.

Se destacó que el análisis de trayectorias pone en evidencia otros conceptos interesantes, tales como los de "proyectos complementarios en lo técnico" y "proyectos alternativos en lo viable". Así, por ejemplo,

una reforma agraria y una política de integración serán generalmente complementarias en la esfera de la racionalidad formal; pero pueden ser alternativas en el tiempo en la esfera de la racionalidad material, incluyéndoles la trayectoria en etapas diferentes.

5. Los proyectos sociales básicos o estratégicos

El Seminario discutió cómo surgen los proyectos de desarrollo; y en este sentido señalóse que podían provenir de tres diferentes fuentes. En primer lugar, están los proyectos básicos que, por lo general, viene formulando y ejecutando la administración del Estado. El segundo tipo de proyectos es el promovido por los diversos grupos sociales, en el sentido amplio antes ya indicado. El tercer grupo de proyectos lo integran los que constituyen un requisito esencial para alcanzar la imagen diseñada para la estrategia de desarrollo, definidos como proyectos sociales básicos. Ahora bien, estos conjuntos de proyectos provenientes de las fuentes mencionadas por lo general no son coincidentes, y sólo un número probablemente reducido de ellos son promovidos tanto por la administración del Estado, los diversos grupos sociales y, al mismo tiempo, constituyen los proyectos sociales básicos.

Por ellos se estimó que no sería realista el análisis de estrategias donde sólo se considerasen los proyectos sociales básicos. Los proyectos que surgen de la administración del Estado y de los grupos sociales, aún cuando una parte de ellos no conduzcan a la imagen elegida, constituyen, desde luego, proposiciones con diferente grado de apoyo que compiten por su vigencia real. Más aún, en una primera instancia, los proyectos promovidos con mayor fuerza son precisamente los del Estado y los grupos sociales.

Otro aspecto vinculado al anterior, y que se estimó importante destacar, es que la confrontación de las disposiciones de los diversos grupos sociales no sólo consiste en elegir entre el conjunto de proyectos A, B, o C sino también y, quizás principalmente, en caracterizaciones diferentes de cada conjunto de proyectos. Es decir, el análisis sería más realista sí, por ejemplo, considerara no sólo la viabilidad de un proyecto de reforma agraria, sino también diferentes concepciones y

grados de intensidad de dicha reforma. Por su parte algunos participantes sostuvieron que las diversas caracterizaciones de los proyectos sociales básicos podrían ser considerados como proyectos diferentes; otros participantes, en cambio, sostuvieron que tal concepción implicaría conocer de antemano el resultado de las negociaciones acerca de la viabilidad de un determinado proyecto, o considerar como alternativas posibles, un número excesivo de caracterizaciones diferentes para un mismo proyecto social básico.

Ahora bien, existen proyectos sociales básicos que contribuyen directamente a la imagen y otros que sólo lo hacen indirectamente como etapas preparatorias de los primeros. El primer caso incluiría, por ejemplo, una política que promueva una capacidad de producción de tecnología, en América Latina que influiría directamente en la pretensión de superar la dependencia tecnológica, incluida en una imagen-objetivo. Para el segundo caso se podría mencionar la integración por subregiones que cumpliría el papel de eslabón intermedio, de paso preparatorio, con respecto a la integración latinoamericana.

Naturalmente existen proyectos sociales básicos que no pueden definirse en el momento de formulación de la estrategia.

La macroeficiencia de los proyectos se determina en función de la imagen; se consideran más o menos eficientes los proyectos en la medida que contribuyan a su materialización. Los conceptos económicos de relación beneficio-costo y similares, se toman restringidos y pierden gran parte de su significación en el nivel de análisis en que, a partir de la imagen, se definen los proyectos. Desde luego, a nivel microeconómico, se mantiene en toda su validez el concepto de eficiencia, en el sentido de procurar el máximo rendimiento de los recursos asignados.

6. La estrategia y las reformas de fondo

Se discutió la eventualidad que, al condicionar el carácter operativo de la estrategia al criterio de viabilidad, se pudiera caer en una posición pasiva, determinista, y por otra parte "escapista" frente a las reformas de fondo. Estimose no era inherente al método de formulación de estrategias, hacer una mera traducción coherente de los deseos que expresan los grupos sociales, acerca de la "viabilidad pasiva" de los proyectos propuestos, y sólo en relación con los grupos organizados que pueden hacerse oír en un momento determinado.

/La imagen

7 La imagen futura, como elemento de la estrategia, debe ser el resultado de una combinación de lo deseable para la sociedad y de las limitaciones que surgen del proceso de evolución de la realidad, donde juegan un papel de importancia los grupos sociales, con sus intereses y sus posiciones. Pero tal imagen no es determinada, sino determinable en alto grado por los promotores de la estrategia.

La estrategia puede conducir a una actitud pasiva si quienes la formulan tienen mentalidad pasiva, si tienen tendencia a exagerar los grados de compromiso de los grupos sociales y magnificar la rigidez de sus posiciones; y también si no logran medir adecuadamente la capacidad de influencia de los diversos grupos, entre ellos el mismo grupo promotor de la estrategia. Desde luego, mucho depende también del grado de permanencia o persistencia en la acción de quienes deciden o adoptan la estrategia; y por supuesto, tendrán una influencia trascendental quienes la conducen tácticamente durante el proceso de ejecución. Por tanto, la estrategia como método no conduce per se a la pasividad ni a la audacia. Este método requiere un realismo dinámico y en consecuencia reconoce el comportamiento de los grupos sociales, pero no se somete pasivamente a él.

Durante la trayectoria de desarrollo pueden aceptarse etapas que, aparentemente, son neutras con respecto a la imagen y aceptables por los grupos sociales que tienen suficiente fuerza para decidir o imponer decisiones, sin embargo la conducción política de la estrategia tendría que lograr que dichos pasos fueran preparatorios para proyectos estratégicos. Esas etapas modificarán las condiciones que encuadran los abanicos de viabilidad, posibilitando una ampliación de los mismos que favorezca la trayectoria hacia la imagen y permita el tipo de reformas que requiere el desarrollo. Por lo tanto, no se trata de una tarea referida sólo a determinar qué es viable espontáneamente; tiene que suscitar una posición muy activa de los grupos sociales que se moverán en torno a la estrategia y de los líderes que la conducirán tácitamente.

Sirve también, lo que se lleva dicho, para desvirtuar el temor que la estrategia pueda constituir una forma de esquivar o soslayar las reformas trascendentes. En efecto, de un análisis desapasionado y que

descarte la posibilidad de modificar las posiciones y fuerzas de los distintos grupos sociales, podría concluirse que la viabilidad de tales reformas tiende a desaparecer, que lo único posible sería plantear y realizar cosas de escasa o ninguna significación para el desarrollo. Pero como ya se ha indicado, esto no depende del instrumento de planificación sino de la actitud de quienes lo utilizan.

En toda estrategia bien concebida, los proyectos básicos son algo más que acciones que acentúan tendencias naturales; son generalmente modificaciones del curso que tendría la realidad socio-económica considerada.

Por otro lado la trayectoria es una concepción flexible desde el momento que no existe un planteamiento determinista detrás de ella; no se trata que una vez perfilada deba orientar, de manera inmutable, la realización de los proyectos conducentes a la imagen, pues ello sería la negación del concepto de estrategia. Por el contrario, se concibe una trayectoria para un determinado momento, para determinada correlación de fuerzas sociales; si ellas cambian sustancialmente, la trayectoria deberá ser replanteada.

En teoría, una estrategia consiste en un conjunto de decisiones condicionadas que enumeran las acciones que se cumplirían en función de todas las circunstancias que pueden presentarse en el futuro. Es decir, trataríase de construir un cuadro de todas las situaciones que cabría enfrentar, escogiendo con anticipación las decisiones que se tomarían si las mismas se materializasen. Tal concepto de estrategia, conceptualmente útil, no es manejable con propósitos prácticos. La solución que plantea el concepto de estrategia discutido en el Seminario consiste en determinar una trayectoria flexible, sujeta a revisión de acuerdo a las circunstancias; de aquí el carácter dinámico del concepto y la necesidad que los grupos planificadores y conductores de la estrategia adopten una permanente posición activa. Actitud que debe prevalecer con mayor razón aún cuando se enfrentan condiciones adversas o de tipo negativo. Así, podrá darse mayor o menor agresividad a la ejecución de la trayectoria, según lo permitan las condiciones imperantes en un momento dado.

7. El papel del planificador en el diseño de estrategias

Algunos participantes en el Seminario sostuvieron que la concepción de estrategia subraya la necesidad de examinar a quién corresponde realizar las tareas de su formulación, qué características deben poseer los responsables y qué vinculaciones o relaciones mantener entre ellos. Se expresó que estas responsabilidades están asignadas a los políticos y a los técnicos, como dos categorías de la sociedad. Esta discusión, desde luego, no suscita un problema nuevo ya que siempre se estuvo tratando de desentrañar las vinculaciones, ubicación, tipo de relación, y clase de funcionalismo que entre ellos debe existir.

En ese sentido, y durante las reuniones se analizaron dos alternativas fundamentales: la primera sostiene que el planificador es un asesor y, como tal, debe limitarse a ofrecer las soluciones a través de medios que permitan la realización de los fines propuestos por los políticos; la otra considera al planificador como técnico y como hombre de gestión, capaz de juzgar los fines que le han sido propuestos, ampliarlos, modificarlos y sugerir otros no considerados por los políticos, y también realizar el esfuerzo necesario para convencer a estos y a la sociedad en general, acerca de la conveniencia de esas finalidades.

Quienes apoyaron la primera tesis plantearon el peligro que lleva implícito pretender sustituir o exceder el campo del político en la determinación de fines; como éste es el único que puede decidir, se corre el riesgo, entre otros, que los planes sean rechazados y el planificador ni siquiera pueda cumplir con sus responsabilidades técnicas. Se afirmó luego que el papel del técnico consiste en crear metodologías que permitan determinar qué elementos debe poseer la imagen, cómo abordar la tarea de su formulación, y cómo definir la trayectoria; esto posibilitaría el diálogo con el político, sobre todo si se le presentan varias imágenes que puedan ir acomodándose de tal suerte que alguna sea admitida por el nivel político pertinente; de esta manera se podría influir en forma más realista sobre la evolución de la sociedad y de la economía.

Los sostenedores de la segunda alternativa hicieron notar que no se trata que el planificador sustituya al político, ya que esto es imposible puesto que sólo él tiene capacidad y legitimidad para decidir. El planificador
/puede sugerir

puede sugerir fines, pero debe hacerlo de manera activa, tratando de convencer, sobre aquellos puntos que él considera necesarios y convenientes para el desarrollo.

Se convino, además que no puede concebirse al planificador como economista puro, como académico, sino como el profesional que debe vincular un complejo de fenómenos articulados sobre una imagen futura con el presente, situación que, inevitablemente, posee un contenido político-social, implícito o explícito.

Observóse que a los planificadores como personas tampoco es posible aplicar, de manera rotunda, la división entre racionalidad formal y racionalidad material; entre otras razones porque en numerosos casos, los políticos absorbidos por los problemas inmediatos se ven en la imposibilidad de expresar sus preocupaciones sobre los problemas que se plantean a largo plazo. En este aspecto, el técnico puede y debe complementar al político. El planificador, sobre la base del conocimiento que posee acerca de cómo funciona el sistema socio-económico está en condiciones de evaluar los objetivos señalados. Desde este ángulo no se percibe un conflicto entre el planificador y el hombre que toma las decisiones.

Otro aspecto subrayado se refiere a las condiciones que debe poseer el planificador para desempeñarse.

El planificador, para algunos, no puede ser sólo un economista, pues tendría que poseer, en primer término una actitud científica apoyada sobre conocimientos de economía, sociología, historia y ciencias políticas, elementos que le permitirían una capacidad de análisis de las interrelaciones de los fenómenos, y anticipar, en alguna medida, ciertos acontecimientos. En segundo lugar, el planificador debería disponer de los elementos de sensibilidad y comprensión suficientes para percibir, en forma creativa, los ideales de su sociedad, y proyectarlos a una imagen futura coherente. Como tercer requisito, una actitud pragmática, para que pueda tener una idea de que es dinámicamente factible en el medio donde realiza su labor. Además, necesitará una suficiente capacidad de persuasión, tendrá que estar convencido de su gran responsabilidad en la orientación de la conciencia pública, sea en el nivel político como en el del público en general.

/En resumen

En resumen, el planificador asentará su acción sobre un conocimiento de los métodos de planificación y de la realidad sustantiva del país o región para los que trabaja; pero además debe ser capaz de comprender a los grupos sociales y sus representantes, y entenderlos sin perder su propia autonomía.

Frente a la complejidad y amplitud de estos requisitos, numerosos participantes manifestaron su opinión en el sentido que no debería confundirse las características que se atribuirían al planificador como persona con las del sistema de planificación en su conjunto que, naturalmente, reclama la concurrencia de personalidades de muy diferentes formaciones y aptitudes.

Anexo

SOBRE EL CONCEPTO DE ESTRATEGIA

Este documento plantea el problema de cómo alcanzar una imagen-objetivo I, partiendo de una realidad conocida cuando se formula la estrategia, pero incierta en su proyección futura. Tal incertidumbre es resultado de muchos factores, pero principalmente de la generación de "contingencias exógenas" al modelo de análisis (acontecimientos imprevistos de orden internacional, catástrofes de orden natural, etc.), y "contingencias endógenas" (desviaciones de la conducta de los grupos sociales en función de lo previsto, errores en el cálculo de las consecuencias económicas de determinadas acciones, etc.).

Sobre estas bases debe definirse una "política central" para orientar la economía de un país o región hacia el logro de la imagen-objetivo I.

Este análisis se integra con los siguientes elementos:

Sean,

- 1)

A
B
C
D
E

 los conjuntos de proyectos sociales básicos que conducen a la imagen-objetivo I; el símbolo // indica que se desconoce la secuencia temporal viable y eficiente de dichos proyectos. Es decir, la trayectoria es desconocida;

- 2)

a
b
c
d
e

 los proyectos impulsados por algunos grupos sociales frente a los cuales toman posición el resto de los grupos. Entre estos proyectos y los primeros existen áreas de coincidencia, aunque la superposición no es total. Los símbolos representan sólo los conjuntos de proyectos no coincidentes;

- 3)

l
m
n
o
p

 el conjunto de acciones programadas como respuesta a hechos imprevisibles, pero imaginables y probables.

/Se supone,

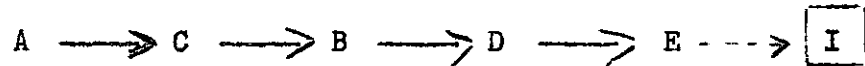
Se supone, a los fines de la explicación, que tales hechos circunstanciales son h_1 , h_2 (contingencias exógenas), h_3 , h_4 y h_5 (contingencias endógenas).

De las proposiciones iniciales enunciadas se deduce claramente que, en teoría, la formulación de una estrategia de desarrollo es un caso particular y complejo de la "teoría de los juegos" que se plantea en términos de un "juego contra la realidad espontánea" para ganar la "batalla" que las fuerzas naturales tiene ciegamente planteada contra el hombre. La esencia misma de un plan es afirmar el dominio del hombre sobre el proceso social, para orientarlo hacia ciertos fines legítimamente admitidos; de otra forma, los resultados de ese proceso podrían significar el retraso creciente de algunos países con respecto a otros, crear una desigualdad creciente en la distribución del ingreso en el orden interno, aumentar la desocupación, afianzar la dependencia de unos países con respecto a otros, etc.

Para este juego se admite como cierto el número, características y efectos principales de los proyectos sociales básicos para alcanzar la imagen-objetivo. Pero tales proyectos sociales básicos no pueden ejecutarse en cualquier orden, pues en parte tal orden depende de ciertas reglas económicas, en parte de la aceptación o tolerancia del conjunto de fuerzas sociales y, también, en parte de las contingencias exógenas al modelo social que se analiza; estos factores están enumerados en orden decreciente de conocimiento, hasta llegar a las contingencias exógenas donde ya no sólo es difícil prever en qué grado se presentan dichos elementos, sino hasta imaginarlos, dada su naturaleza singular.

Por lo tanto, el problema consiste en "jugar" contra la realidad espontánea tratando de imponer los proyectos A, B, C, D, E, en circunstancias propicias. Es preciso considerar que otro conjunto de proyectos - a, b, c, d, e - también está en juego y tiene sus propios promotores. Además, hay que tener en cuenta que pueden presentarse contingencias naturales - h_1 , h_2 , h_3 , h_4 , h_5 - que eventualmente afectarían la viabilidad de los proyectos sociales básicos, inclinando la balanza en favor de los proyectos no inherentes a la imagen elegida. El cuadro A-1 refleja sintéticamente esta problemática.

De tal cuadro, sin embargo, no se puede inferir en qué orden temporal pueden ocurrir los acontecimientos reales y, en consecuencia, tampoco se conocería el orden cronológico de las respuestas programadas por el estratega en función simultánea de la imagen y de los hechos circunstanciales. Por ello, el análisis tiene que complementarse con el estudio de la trayectoria relativa a la secuencia con que se ejecutarían los proyectos estratégicos de acuerdo al comportamiento previsible de los grupos sociales. Para definir dicha trayectoria es preciso suponer que no habría contingencias. Esta trayectoria, podría ser, por ejemplo, la siguiente:



La validez de la trayectoria para orientar al estratega en su acción, es decreciente a medida que la proyección correspondiente se aleja del punto de origen. Ello se debe a la acumulación progresiva de los errores implícitos en el "supuesto de certeza" sobre los comportamientos y evolución de la realidad.

La filosofía de esta concepción consiste en seguir, en principio, la trayectoria, pero alterándola en función de las respuestas programadas de acuerdo a las circunstancias, según lo explica el cuadro A-1. Lo esencial es la trayectoria, pues la programación anticipada de las respuestas frente a hechos contingentes, o se traduce en una complementación de la trayectoria básica con proyectos circunstanciales, o en una redefinición de tal trayectoria al formular un nuevo ordenamiento temporal de los conjuntos de proyectos.

Por otra parte, imaginar y analizar en la práctica los hechos contingentes es generalmente imposible. Por esto se justifica que el concepto de estrategia planteado, si bien es compatible con su definición en la teoría de los juegos, hace hincapié sobre la predeterminación del ordenamiento temporal de las acciones, basado en el supuesto de certeza, y no en la predeterminación atemporal de respuestas ante diferentes alternativas de situaciones inciertas. Se trata de un simple problema de énfasis pues la idea de "trayectoria flexible" introduce el enfoque tradicional de los conceptos matemáticos de estrategia.

/Quizás convenga

Cuadro A-1

Proyectos sociales básicos ^{b/}					
Contingencias ^{a/}	A	B	C	D	E
	Acciones programadas ^{c/} y proyectos no conducentes a la imagen ^{d/}				
h_1	m, A	m, (B) a	m, C	m, D	m, E
h_2	n, (A) b	n, (B) b	n, (C) b	n, (D) b	n, E
h_3	l, (A) b	l, (B) c	l, (C) c	l, (D) c	l, (E) c
h_4	o, A	o, B	o, C	o, D	o, (E) d
h_5	p, A	p, B	p, C	p, (D) e	p, (E) e

- ^{a/} Hechos circunstanciales (h_1, h_2, h_3, h_4, h_5) que pueden presentarse alternativa o simultáneamente.
- ^{b/} Proyectos sociales básicos (A, B, C, D, E) que pretende ejecutar el planificador según una secuencia viable.
- ^{c/} Acciones (l, m, n, o, p) destinadas a enfrentar las contingencias probables (h_1, h_2, h_3, h_4, h_5).
- ^{d/} Proyectos (a, b, c, d, e) no inherentes a la imagen I, en competencia con los proyectos sociales básicos (A, B, C, D, E).

Nota explicativa: Las columnas analizan las posibilidades de ejecutar el proyecto social básico correspondiente. Por ejemplo, si se presenta la contingencia h_1 , el cuadro indica que el proyecto A sigue siendo viable según la trayectoria definida, pero siempre que se complemente con una acción m destinada a enfrentar la contingencia h_1 . En cambio si se presenta la contingencia h_2 , el proyecto A resulta no viable en la oportunidad definida ((A)) y sería necesario entonces revisar la trayectoria. De todos modos habría que ejecutar, en este caso, la acción l y los grupos sociales lograrían decisiones para imponer el proyecto b no inherente a la imagen propuesta.