



ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

CEDILPES(47)

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento TP-68



ESTADO, PROCESOS DECISIONALES Y PLANIFICACION
EN AMERICA LATINA */

Carlos A. de Mattos

*/ Ponencia presentada al SEMINARIO INTERNACIONAL sobre O ESTADO E O PLANEJAMENTO: OS SONHOS E A REALIDADE, realizado en Brasilia durante los días 16 a 19 de septiembre de 1986, como evento conmemorativo de los 20 años de existencia del Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Económico (CENDEC). La misma refleja puntos de vista estrictamente personales y no compromete en forma alguna al Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), institución de la que el autor es funcionario. Esta versión se ha beneficiado de valiosos comentarios recibidos de Paulo Roberto Haddad y de Héctor Pistonessi.

(I/61017)
CdM/may
86-10-1683

" ... cada intervención sobre estructuras sociales complejas tiene imprevisibles consecuencias y los procesos de reforma sólo pueden defenderse en tanto escrupulosos procesos de prueba y error, controlados cuidadosamente por aquéllos que tendrán que soportar las consecuencias".

Jürgen Habermas (1985)

El análisis del período que se desarrolló bajo el impulso de la Alianza para el Progreso parece constituir un adecuado punto de partida para intentar esbozar algunas reflexiones sobre el tema de la planificación en los países latinoamericanos; ello, por cuanto fue en ese período cuando quedaron establecidos los principales rasgos que definieron una concepción o modalidad latinoamericana de planificación que entonces se impuso y que aún continúa teniendo influencia en mucho de lo que se sigue diciendo y haciendo en esta materia.

Aun cuando no es posible ignorar que existieron en América Latina importantes experiencias de planificación, concebidas como tales, con anterioridad a este período (como, por ejemplo, la que se desarrolló durante los dos primeros gobiernos peronistas en Argentina, la del período Kubitschek en Brasil, la del primer gobierno de Liberación Nacional en Costa Rica, etc.), lo que aquí nos interesa destacar es lo que realmente define y cristaliza una ortodoxia latinoamericana de planificación, es lo que se desarrolló, en sus niveles teórico y práctico, principalmente a partir de los primeros años de la década de los sesenta.

Hasta entonces la palabra planificación solía tener la connotación de algo indeseable en el lenguaje de buena parte de los elencos gubernamentales latinoamericanos; incluso el eufemismo "programación", al que se solía recurrir con frecuencia, no alcanzaba a eliminar totalmente esta connotación. Las razones de esta situación se podían encontrar principalmente en el hecho de que entonces la palabra planificación era corrientemente asociada, por una parte, a los métodos y procedimientos que estaban siendo utilizados para la construcción del socialismo en la Unión Soviética desde los comienzos del período estalinista, proceso éste que era observado con generalizada aversión por la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos y, por otra, a estrategias de carácter intervencionista, dirigista o proteccionista, todas ellas muy discutidas y poco aceptadas en la época.

Hacia comienzos del decenio de los años sesenta esta situación enfrentó un cambio radical; en efecto, la Conferencia de representantes de los países latinoamericanos realizada en Punta del Este en 1961, así como la consecuente creación de la Alianza para el Progreso, contribuyeron a una decisiva y singular legitimación formal del término planificación y, aún, del oficio de planificar, por lo menos tal como entonces ellos fueron entendidos. Esto ocurrió como consecuencia de que, por una parte, en los documentos finales de la reunión se reconoció la necesidad de formular y ejecutar planes nacionales y de que, por otra parte, la Alianza para el Progreso, entendida como un mecanismo de cooperación financiera con los países latinoamericanos, estableció como requisito que éstos dispusiesen de planes de desarrollo económico y social para poder optar a dicho financiamiento.

En ese contexto, irrumpió, se desarrolló y se afirmó una forma de concebir la planificación que, desde entonces, ha tenido una decisiva influencia en la mayor parte lo que se ha dicho y se ha hecho en este ámbito. Quizás sea importante subrayar que en los medios latinoamericanos directamente vinculados al tema de la planificación esta concepción fue aceptada prácticamente sin discusión y que ello se desarrolló en una actitud de curioso aislamiento intelectual; en efecto, aun cuando en otras partes del mundo tenía lugar una estimulante discusión sobre papel y modalidades alternativas de planificación, que de hecho incluía un cuestionamiento a fondo de la concepción aquí adoptada, esta discusión fue inexplicablemente ignorada por buena parte de los planificadores latinoamericanos de la época.

De esta manera se estableció una verdadera ortodoxia latinoamericana de planificación que, durante un período relativamente prolongado, se constituyó en el único camino aceptado como válido para encarar los trabajos respectivos. Cuando esta concepción mostró claramente su inoperancia en la praxis, la respuesta más frecuente consistió en ubicar las correspondientes evaluaciones en el marco de una generalmente intrascendente discusión sobre la llamada "crisis de la planificación", en la que se tendió a eludir el análisis de los factores que más profundamente habían estado incidiendo en aquellos inocuos resultados.

El estudio de los principales rasgos o atributos de esta modalidad tradicional de planificación permite plantear algunas hipótesis sobre las razones del fracaso de la experiencia que fue encarada a base de dicha concepción. A ello dedicaremos el apartado siguiente de este trabajo.

A. Los principales rasgos de la ortodoxia latinoamericana de planificación 1/

Tres rasgos principales estrechamente interrelacionados, podrían destacarse con el propósito de tratar de caracterizar y analizar la modalidad de planificación que estuvo en boga en la mayor parte de los países latinoamericanos desde la época de la Alianza para el Progreso: en primer lugar, cabría destacar un cierto voluntarismo utópico, que se expresó principalmente en la orientación y el contenido preconizado para los planes y que, en lo esencial, emanaba de la ideología de los planificadores. En segundo lugar, se podría mencionar un excesivo reduccionismo economicista, derivado del hecho de haber intentado circunscribir la observación, descripción y explicación de los procesos sociales al marco provisto por la teoría económica para, con ese fundamento intentar definir las políticas para el manejo de los mismos; y, en tercer lugar, el predominio de un marcado formalismo en los procedimientos recomendados y adoptados, considerados como esenciales para el correcto cumplimiento de las tareas de planificación. En lo que sigue intentaremos una rápida revisión de las características y del alcance de estos rasgos.

El rasgo de voluntarismo utópico se adscribe a la planificación tradicional latinoamericana como consecuencia del hecho de que los planificadores tendieron a anteponer su ideología a la del grupo social que tenía el control efectivo de los procesos de toma de decisiones. En lo esencial, ello se tradujo en que la orientación y el contenido de los planes que fueron elaborados en esta etapa, respondieron antes a las aspiraciones y a los intereses de los planificadores que a las de los decisores. Y tal orientación y contenido respondió al modelo normativo adoptado, que se constituyó en el fundamento de la mayor parte de los planes elaborados en el período analizado; en lo esencial, se trataba de un modelo de corte estructuralista (o desarrollista) que habiendo sido esbozado originalmente por la CEPAL, posteriormente fue adoptado e impulsado por la Carta de Punta del Este. Este documento, - que habrá de jugar un papel fundamental en el desarrollo de la concepción tradicional de la planificación latinoamericana, - al mismo tiempo que incluye una taxativa enumeración de los elementos centrales del modelo, aconseja su adopción en el entendido de que su ejecución constituiría el camino más adecuado para la superación de los principales problemas que enfrentaban los países de la región.

La planificación latinoamericana quedó largamente marcada por esta temprana asociación: una evaluación de la experiencia cumplida al amparo de los lineamientos de esta concepción, realizada ya en 1965, así lo reconoce al afirmar "en el caso latinoamericano la planificación ha venido a ser considerada como el instrumento fundamental para superar la condición de subdesarrollo, transición que supone cambios institucionales y de estructura económica muy

profundas" (ILFES, 1966, p. 13). En este contexto, desde entonces en el ámbito de los países latinoamericanos se ha tendido a identificar planificación con planificación-del-desarrollo y, al mismo tiempo, se ha asociado el concepto de desarrollo a la orientación y al contenido del mencionado modelo estructuralista.

En el marco de esta concepción, la figura del planificador tendió a ser idealizada, en tanto se le ubicaba cumpliendo el papel de agente de cambio social y se le suponía dotado de cierta autonomía para actuar en tal sentido. Una profusa literatura generada en ese período pone en evidencia como los propios planificadores tendieron a contemplarse a sí mismos desempeñando este rol y a creer que el producto de su trabajo podría conducir efectivamente a la realización de los profundos cambios que estimaban que era necesario operar en la realidad latinoamericana.

De tal forma, esta concepción de planificación tendió a olvidar que las decisiones sobre la orientación y el contenido de los procesos reales de planificación son independientes de la ideología de los planificadores, salvo en aquellos casos en que éstos son al mismo tiempo decisores. Como es obvio, la idealización que ello supone emana de un análisis abstracto, que tendió a dejar de lado la consideración de los condicionamientos histórico-estructurales que inciden en los procesos decisionales reales y, en especial, del papel que en ellos juegan los intereses y la ideología de los grupos sociales que intervienen en los mismos. Se tendió así a ignorar que la orientación y el contenido esencial de todo proceso real de planificación nacional está siempre orientado y al servicio de la ideología de los grupos sociales dominantes que, en última instancia, se expresa en las decisiones adoptadas a través de las diversas instituciones del Estado. En este contexto, los expertos o técnicos en planificación, cuando realmente planifican, lo hacen en función del proyecto político vigente y, por ende, de la ideología de quienes poseen el control efectivo del proceso decisional. Como afirma Octavio Ianni "... la planificación es un proceso que comienza y termina en el ámbito de las relaciones y estructuras de poder" (O. Ianni, 1971, p. 300). En otras palabras la planificación es una actividad esencialmente política, destinada a dar dirección y coherencia a un concreto proceso social, basada en el ejercicio del poder de los grupos sociales hegemónicos.

Estas consideraciones nos llevan directamente al análisis del segundo rasgo mencionado de la planificación tradicional latinoamericana, esto es, su reduccionismo economicista, el que se puede inferir del hecho de que los sistemas nacionales tendiesen a ser observados, descritos y explicados casi exclusivamente a través de su dimensión económica y de que se entendiese que el manejo de los mismos podía y debía ser encarado esencialmente con instrumentos de política económica. 2/ Por ello, no debe sorprender que buena parte de las

definiciones de planificación usuales en la época, en su esencia, no fuesen más que definiciones de planificación económica.

Con este limitado fundamento teórico, los diagnósticos de las realidades nacionales a las que estaban referidos los planes tendieron a circunscribir sus análisis sobre el tema de los recursos escasos a la mera consideración de aquellos factores que privilegia la teoría económica; ello significó dejar de lado el estudio de la gravitación que, en los procesos concretos, tenían la escasez de recursos políticos, de conocimientos, de información, etc. De esta manera, sólo se pudo acceder a una comprensión parcial e insatisfactoria del funcionamiento de cada sistema nacional en toda su complejidad, lo que redundó en la imposibilidad de lograr un manejo efectivo de los procesos sociales por la vía de las decisiones y acciones planificadas.

El enfoque economicista de la planificación se sustentó en la convicción de que resultaba posible el manejo racional de las variables económicas a través de los instrumentos de política económica para reproducir así en la realidad los comportamientos previstos y, de esta manera, lograr plenamente el cumplimiento de los objetivos establecidos. Los supuestos subyacentes en este enfoque reduccionista llevaron a soslayar el alcance y la magnitud del conflicto social derivado de la dispersión ideológica y de poder que caracteriza la situación sociopolítica de estos países. Por consiguiente, el cuadro de turbulencia y de incertidumbre característico de la dinámica de los sistemas sociales periféricos nunca pudo ser cabalmente aprehendido y, por lo tanto, su posible manejo se escabulló del área de acción atribuida a la planificación.

Por otra parte, en el ámbito de esta peculiar forma de observar y explicar la dinámica de los sistemas nacionales, se puede ubicar la también peculiar percepción que se tenía sobre los actores sociales que desempeñaban roles protagónicos en la determinación de la orientación y el contenido de los procesos sociales concretos. La inexistencia, o la superficialidad, de los análisis sobre los procesos decisionales reales permitió, sin mayor discusión, suponer la existencia efectiva de los actores sociales requeridos para la ejecución de los lineamientos normativos propuestos, dotados además de los atributos necesarios para que ello fuese posible.

Esta manera de percibir a los actores sociales es particularmente relevante en lo que atañe al Estado. En un importante trabajo sobre el tema, Gurrieri analiza la concepción del Estado subyacente en el pensamiento de la CEPAL, señalando que "el Estado ha tenido siempre en los escritos de la CEPAL un tratamiento un poco paradójico: se lo considera agente decisivo en la formulación y aplicación de la estrategia de desarrollo, pero no se analiza a fondo su cambiante naturaleza real. La solución de esa paradoja se ha logrado suponiendo

la existencia de un Estado planificador y reformista ideal, que cumpliría a cabalidad la función que se le ha asignado" (Gurrieri, 1984, p. i). Y más adelante el mismo autor agrega que esa "imagen, en gran medida implícita, que la CEPAL tenía del Estado" se podía resumir en "los rasgos de unidad y coherencia internas, autonomía frente a los demás agentes económicos, supremacía política y económica, capacidad técnico-administrativa y control de las relaciones económicas externas. Tales rasgos constituían el núcleo del Estado planificador ideal, cuya supuesta existencia permitió soslayar un tratamiento directo y sistemático de los problemas políticos del desarrollo" (Idem, p. ii). Esta concepción del Estado fue la que adoptó la planificación tradicional latinoamericana y la que le permitió, durante un buen tiempo, formular planes sin considerar la gravitación de la ideología de los grupos en el poder; vale decir, amparada por el reduccionismo economicista en que se apoyaba, la planificación fundó buena parte de sus análisis en una imagen ficticia del Estado, pero que resultaba funcional a la orientación y al contenido de los planes elaborados. Por otra parte, sin el respaldo de estos supuestos difícilmente se hubiese podido sustentar la imagen del planificador y de la planificación al servicio del cambio social.

La concepción sobre los actores sociales y, en particular, sobre el Estado, emanaba también de un análisis que rehuía considerar los condicionamientos sociales y políticos que caracterizaban a los procesos reales; con esta perspectiva, resultaba imposible profundizar el conocimiento sobre la naturaleza y el papel del Estado en las formaciones sociales capitalistas latinoamericanas y comprender las motivaciones de los agentes que controlaban los respectivos procesos decisionales. La imagen del Estado como "un campo de lucha entre núcleos de poder estatales y privados, con sus orientaciones y racionalidades particulares, que pugnan por imponer sus propios intereses" (Gurrieri, 1984, p. ii), nunca logró ser percibida con claridad en los análisis de planificación de este período. En esa óptica, el Estado concebido como expresión de un pacto de dominación sustentado por una red de alianzas entre diversos grupos sociales, velando por la preservación de la cohesión de la respectiva formación social, en nombre de un supuesto interés general, quedó siempre al margen del análisis; con ello se diluyó la posibilidad de lograr una mejor comprensión de los principales condicionamientos que afectaban a los procesos decisionales regidos por el Estado y, por consiguiente, se obstaculizó el camino a una aproximación a una delimitación más realista del campo de lo realmente viable para las acciones de planificación.

En última instancia, los rasgos de voluntarismo utópico y de reduccionismo economicista, que caracterizaron a la ortodoxia latinoamericana de planificación, impidieron el análisis en profundidad del problema de la viabilidad política de los lineamientos normativos sustentados por los planes; ello, por cuanto la falta de conocimiento sobre la naturaleza de los procesos decisionales reales no per-

identificar los límites de lo posible que, en cada caso concreto, constreñían a los procesos decisionales y a las políticas que de ellos podían emerger. De esta manera, la planificación irrumpió en los países latinoamericanos en forma mitificada, rodeada de una aureola de mesianismo que, a la larga, redundó en que comenzase a ser observada como algo utópico. Y con ello se inició un proceso de desvalorización de la propia idea de planificar, especialmente en el ámbito político.

El tercer rasgo anotado se refiere al formalismo que imperó en la época y que todavía subsiste en la práctica de planificación de algunos de los países de la región; en lo esencial, este rasgo está referido tanto a los procedimientos adoptados, como a la organización institucional que se recomendó instituir o fortalecer para la conducción de los procesos respectivos.

En lo que concierne a los procedimientos se difundió una cierta mecánica de trabajo, inspirada básicamente en el método de la "planificación por etapas" originalmente propuesto y desarrollado por Tinbergen, el que apoyado en una secuencia que contemplaba en lo esencial: i) diagnóstico; ii) objetivos y metas; iii) previsión del comportamiento de las variables económicas; iv) programas; v) políticas; y vi) proyectos, permitía culminar el proceso respectivo con la elaboración de un plan económico global, el cual era considerado como el elemento articulador y conductor del proceso que se deseaba iniciar.

En lo esencial, este tipo de documento - cuyos antecedentes más lejanos se pueden encontrar en los procedimientos desarrollados y adoptados por la planificación soviética a fines del decenio de los años 20 - resultaba del esfuerzo desplegado por los equipos técnicos de ciertos organismos especialmente constituidos al efecto. El plan económico global resultante, con características de plan-libro, era elaborado ex-ante en su totalidad, y estaba referido al sistema económico en su conjunto. Generalmente se caracterizaba por un detallado contenido cuantitativo, resultante de la identificación pormenorizada del comportamiento en un horizonte de planificación de mediano plazo de un conjunto de variables macroeconómicas, realizada en función del cumplimiento de los objetivos establecidos, frecuentemente centrados en determinadas metas sobre el crecimiento del producto. Esta modalidad de trabajo se basaba en la creencia de que era posible imprimir al sistema económico el comportamiento asignado por el plan lo que, a su vez, suponía la permanencia y validez de tal comportamiento durante el horizonte de planificación establecido; ello, por su parte, comportaba el supuesto adicional implícito de la existencia de un apreciable grado de autonomía nacional y de estabilidad interna del sistema, todo lo cual resultaba difícil de aceptar para el caso de una formación social periférica.

En la práctica estos procedimientos mostraron rápidamente su inadecuación a la dinámica de los procesos sociales de estos sistemas; el excesivo detalle y la rigidez de los planes determinaron invariablemente su rápida obsolescencia, de forma que en la mayor parte de los casos ya habían envejecido a la fecha de su publicación, careciendo sus previsiones para entonces de toda validez. En otras palabras, por su excesiva rigidez el plan-libro demostró no ser un instrumento adecuado para el manejo de las situaciones de incertidumbre y turbulencia social características en nuestros países.

Por otra parte, a ello debe agregarse que algunas de sus características esenciales contribuyeron a cimentar el desprestigio de la planificación: en efecto, en tanto los planes establecían un conjunto de compromisos rígidos en cuanto al comportamiento previsto de un conjunto de variables, - comportamiento que de antemano se podía saber que era incumplible -, buena parte de ellos fueron juzgados por no ser capaces de lograr lo prometido.

El segundo aspecto vinculado al rasgo de formalismo de la planificación tradicional latinoamericana se refiere a su propuesta básica en lo que respecta a mecanismos institucionales para producir los planes: la recomendación de establecer organismos centrales de planificación (OCP). Este tipo de arreglo institucional también tiene sus más lejanos antecedentes en aquél que había sido establecido por la planificación soviética de donde, en última instancia, fue copiado; en todo caso cabe advertir que en el caso soviético, la existencia de una oficina central nacional de planificación que, a través de un conjunto de índices e indicadores consignados en un plan global, pudiese orientar y dirigir el proceso, apareció como un requerimiento lógico en virtud de las necesidades planteadas por un sistema en el que habían sido suprimidas las indicaciones suministradas por los precios en el mercado. En la inmediata segunda postguerra varios países de Europa Occidental adoptaron procedimientos institucionales análogos, creando con distintas denominaciones sus propios OCP los que, en las particulares condiciones de relativa estabilidad y consenso que allí estuvieron presentes por un reducido lapso, resultaron funcionales a las finalidades para las que habían sido establecidos. Posteriormente, con la modificación de tales condiciones iniciales, estos organismos fueron perdiendo funcionalidad y, con ello, también fueron perdiendo gravitación en los procesos decisionales.

En los países latinoamericanos, cuando se inició el proceso de adopción de la planificación, se tendió rápidamente a imitar este tipo de arreglo institucional; ello se hizo más notorio en el período de la Alianza para el Progreso, cuando lo realmente importante no era tanto planificar como disponer de un plan para poder acceder al financiamiento prometido. Para ello se requería de un organismo especialmente dedicado a esta tarea, puesto que las instituciones pre-existentes en el ámbito del aparato burocrá-

tico del Estado, en virtud de estar afectadas a funciones específicas, generalmente especializadas, carecían de la visión holística requerida por la planificación global y, en general, no disponían del "know-how" necesario para ello. Fue así como se impuso la idea de establecer un organismo central, de carácter nacional, con responsabilidad en el manejo de las tareas de planificación; sin embargo, en la práctica, una vez establecido, generalmente este nuevo tipo de organismo no pudo lograr una satisfactoria articulación con el resto de los componentes de la burocracia estatal. A ello contribuyó el hecho de que en cuanto las restantes entidades públicas comenzaron a percibir que las atribuciones asignadas a esta nueva institución implicaba una apropiación de funciones que hasta entonces habían estado en poder de ellas, se planteó una fuerte pugna por impedir tal apropiación.

Por las atribuciones que les fueron otorgadas en el momento de su creación y por las que efectivamente lograron obtener en la pugna por el control de segmentos del proceso decisonal, en la mayor parte de los casos se fue configurando una situación de claro divorcio entre las actividades de diseño y las de ejecución en el marco de los trabajos de los OCP; en efecto, mientras estas entidades se ocupaban preferentemente de establecer las orientaciones generales del proceso y de traducirlas en planes globales de mediano plazo, las restantes instituciones del sector público continuaron desempeñando sus tareas rutinarias habituales en materia de diseño y ejecución de políticas, en sus respectivas áreas jurisdiccionales, funciones éstas de las que nunca se las pudo despojar. En estas condiciones, en general los OCP no pudieron lograr una funcional inserción en el aparato burocrático del Estado; ello no obstante, la mayor parte de ellos logró asegurar su supervivencia institucional aun cuando en desmedro de su peso efectivo en los procesos decisonales sobre políticas públicas, desde que a la larga sólo pudieron desarrollar actividades relativamente intrascendentes desde el punto de vista político.

A la luz de esta experiencia, cabría preguntarse si realmente este tipo de arreglo institucional establecido con el propósito de orientar y conducir los procesos nacionales de planificación a base de organizaciones centrales especialmente creadas al efecto, constituye realmente una respuesta adecuada para el mejor cumplimiento de aquellas tareas. La actual configuración del aparato burocrático del Estado latinoamericano, habida cuenta de sus raíces históricas y de su respectivo proceso de formación, los resultados obtenidos por los diversos esfuerzos de reforma administrativa y por la propia experiencia cumplida desde el decenio de los años 60 en materia de planificación y de diseño y ejecución de políticas públicas, constituyen, entre otros, aspectos cuyo análisis aporta elementos de juicio suficientes como para permitir cuestionar la adecuación de este tipo de organización para el cumplimiento de las importantes funciones que les fueron asignadas. En el cuadro organizacional actual, para que

los OCP pudiesen cumplir cabalmente con tales funciones parecería necesario que surgiesen condiciones propicias para una profunda reforma de la estructura del aparato público latinoamericano, de manera que fuese posible dotar a estos organismos de las atribuciones y el poder requeridos para orientar y conducir los respectivos procesos de planificación; sin embargo, en la situación actual ello no parece probable, por lo que sería aconsejable pensar en arreglos institucionales más prácticos y flexibles.

En conclusión, la práctica que se desarrolló en diferentes países latinoamericanos siguiendo los lineamientos de esta concepción tradicional de planificación, aun cuando dio origen a un intenso trabajo de elaboración de planes globales y de creación de OCP, no parece haber tenido mayor trascendencia política. En efecto, si bien no cabe duda que esta experiencia también redundó en un conjunto de contribuciones positivas para los respectivos países latinoamericanos (propició un mejor conocimiento de las diversas realidades nacionales, contribuyó a una significativa modernización del aparato burocrático del Estado, influyó decisivamente en el perfeccionamiento de los sistemas nacionales de información, etc.) no es menos cierto que desde el punto de vista de su incidencia en los procesos decisionales reales sólo tuvo resultados muy modestos en la mayor parte de los casos.

B. Posibilidad y necesidad de la planificación en América Latina

Los resultados de la experiencia cumplida bajo la égida de la concepción tradicional de la planificación latinoamericana autorizan a replantear preguntas como las siguientes: ¿es posible la planificación en formaciones sociales capitalistas?; y, en caso de respuesta afirmativa a esta pregunta, ¿es necesaria la planificación en este tipo de sociedades nacionales?

Para la discusión de los temas involucrados en estas preguntas resulta útil confrontar los resultados de la experiencia antes revisada con los que se lograron en aquellos casos en que se avanzó en la realización, de los proyectos políticos de los grupos sociales dominantes a través de un conjunto relativamente coherente de decisiones y acciones. A este respecto, la historia reciente de los países latinoamericanos permite identificar casos concretos de procesos de ejecución, en forma relativamente exitosa, de secuencias de políticas públicas de corto, mediano y largo plazo, diseñadas y ejecutadas en función de los lineamientos fundamentales del proyecto político sustentado por aquellos agentes que tenían, en esa circunstancia histórica, el control efectivo de los procesos decisionales nacionales. Obviamente, al hacer esta afirmación no se intenta sugerir la existencia de procesos de ejecución de proyectos políticos inmutables, desde que se entiende que a lo largo de la contradictoria dinámica de los respectivos procesos sociales, durante el período de su vigencia, tales proyectos debieron enfrentar necesi-

riamente múltiples correcciones y modificaciones, como resultado de las consecuencias de su confrontación con los intereses y las demandas de otros actores sociales.

Ejemplos de experiencias de este tipo, se pueden encontrar antes, durante y después del ya comentado período de legitimación política de la planificación; a este respecto podemos pensar, entre otros, en los procesos decisionales que acompañaron la ejecución de proyectos políticos tales como los que fueron sustentados por el PRI en México, por el "Estado Novo" en Brasil y por el batllismo en Uruguay. Dejando de lado la discusión sobre las imperfecciones y limitaciones que cada uno de estos procesos pueda haber tenido, lo que ahora queremos proponer y subrayar es que, observados en una perspectiva de largo plazo, cada uno de ellos ejemplifica un caso concreto de realización, en mayor o menor grado, de los lineamientos centrales del proyecto político nacional impulsado por un grupo social hegemónico en el tiempo histórico en que esa hegemonía se realizó y, como tales, pueden catalogarse como verdaderas experiencias de planificación capitalista.

Apoyándonos exclusivamente en los elementos de juicio que emanan del análisis histórico, queremos destacar aquí que si bien en estos casos los procedimientos y métodos de trabajo adoptados no respondieron en forma alguna a los cánones de la ortodoxia latinoamericana de planificación - y que, incluso, en muchos de ellos, la palabra planificación ni siquiera fue mencionada - ello no obstante, el producto resultante es justamente un proceso de políticas públicas caracterizado por un razonable grado de coherencia interna, para el que cada uno de sus componentes fue diseñado y ejecutado en función de los objetivos básicos del proyecto político vigente. Los procesos que de esta manera se configuraron presentan los atributos básicos de lo que podemos entender por planificación.

El hecho de considerar este tipo de experiencia como planificación no es en modo alguno una novedad y muchos autores así lo han reconocido; por ejemplo, al analizar los alcances de una controversia histórica sobre planificación en Brasil, von Doellinger afirma: "si entendemos planificación en sentido amplio, como organización de la economía a partir de la actuación de órganos o colegiados gubernamentales, si no la confundimos con el muchas veces irrelevante proceso de redacción de un 'Plan' a partir de una 'agencia central', veremos que desde 1934 experiencias de ese tipo estuvieron presentes en la administración pública brasileña" (von Doellinger, 1977, p. 12).

En definitiva, se trata de procesos que, dejando de lado la ya referida visión mesiánica de la planificación, se desarrollaron al amparo de una concepción mucho más pragmática y flexible lo cual, por otra parte, parece corresponder más adecuadamente a lo que realmente podríamos entender como planificación en el ámbito de sistemas capitalistas complejos. En cada uno de los casos mencionados se puede

observar que los métodos escogidos resultaron razonablemente apropiados a las características de los respectivos procesos decisionales, habida cuenta de los condicionamientos sociopolíticos predominantes. Así, por ejemplo, el análisis de experiencias de este tipo, permite comprobar que en ellas se recurrió con frecuencia a caminos como el de la negociación, como medio para la concertación social, allí donde ella era posible; por éstos y otros caminos se buscó ampliar la viabilidad política de los principales lineamientos del proyecto político vigente para de esta manera mejorar las condiciones para su realización. Así observados, puede afirmarse que ellos constituyen ejemplos pioneros de planificación estratégica, conducidos con procedimientos que en cada caso se fueron perfeccionando en la propia praxis.

Si se acepta esta conclusión, que en definitiva implica aceptar que dentro de ciertas condiciones es posible planificar en formaciones sociales capitalistas del tipo de las latinoamericanas, corresponderá entonces discutir el problema relativo a la necesidad de la planificación en ellas. A este respecto, deseamos introducir la proposición de que un conjunto de situaciones y hechos que están afectando actualmente con creciente intensidad a estos países, dan fundamento a la hipótesis de que seguramente, cada vez con mayor intensidad, se hará necesario recurrir a los procedimientos y a las técnicas de la planificación con el propósito de direccionalizar el proceso de desarrollo de los respectivos sistemas nacionales. Incluso podría sostenerse que aun cuando los gobiernos de dichos países no quisieran hacerlo, múltiples razones jugarían para que tuviesen que recurrir a cierto tipo de planificación, para poder lograr un adecuado manejo y control de los procesos respectivos. Siempre, por detrás de la argumentación que aquí intentaremos esbozar, está presente la convicción de que el libre juego de las fuerzas del mercado no es capaz de proveer una respuesta satisfactoria a los problemas emergentes de las situaciones que a continuación se considerarán.

Para discutir el tema de la necesidad de la planificación estimamos importante apuntar por lo menos tres hechos o situaciones que, a nuestro juicio, obligarán de aquí en adelante a recurrir cada vez más a su auxilio. La primera situación se configura como resultado del rápido e inexorable aumento de la complejidad de los sistemas nacionales, derivado de su creciente diversificación productiva y de la concomitante evolución de sus estructuras organizacionales. Este aumento de complejidad ha ido generando crecientes dificultades para el avance de los procesos cognoscitivos sobre la dinámica de estos sistemas en sus diversas dimensiones y, por ende, para la definición de acciones que pudiesen estar sustentadas en una razonable presunción de que podrían producir las modificaciones y perfeccionamientos buscados en dicha dinámica; ello necesariamente planteará nuevos y más difíciles desafíos a las tareas de la gestión pública, obligando a recurrir a los procedimientos idóneos para direccionalizar, dar coherencia y coordinar las acciones gubernamentales, de

manera de poder maximizar la eficacia de sus respectivos paquetes de políticas públicas.

Esta tendencia a la complejización se ha reflejado ante todo en el propio aparato del Estado. Las características de este proceso y sus consecuencias en términos de gestión pública han sido sintetizados por Bernardo Kliksberg en la forma siguiente: "El Estado latinoamericano en expansión se ha caracterizado por una verdadera 'explosión' en sus niveles de complejidad. Se han extendido considerablemente las áreas de acción del aparato público y profundizado su intervención en áreas donde actuaba anteriormente. La multitud de metas simultáneas que persigue plantea técnicamente difíciles problemas de compatibilización de objetivos. Por otra parte, para encarar nuevas responsabilidades, el Estado ha diversificado sobremedida sus medios de actuación. Ellos abarcan en la mayoría de los países de la región una amplia gama que engloba instrumentos de regulación directa, como las ordenaciones legales e instrumentos de regulación indirecta, como el manejo de políticas con efectos fundamentales en la estructura económica, como las monetarias, crediticias, fiscales, funciones financieras, producción industrial, funciones comercializadoras, etc. El gerenciamiento eficiente de este extenso conjunto de operaciones heterogéneas, con orientación de maximizar objetivos que requieren a su vez un constante esfuerzo de compatibilización, constituye una problemática organizacional de altísima complejidad". (Kliksberg, 1984, p. 21.) El procedimiento de la planificación, con el auxilio de su arsenal de métodos y técnicas, parece ser la única herramienta idónea disponible para acometer la tarea de gestión eficiente del vasto conjunto de operaciones heterogéneas indicadas por Kliksberg.

Por otra parte, con el avance del proceso de modernización y de industrialización de los sistemas nacionales, también se ha ido conformado un cuadro social altamente diversificado de creciente complejidad, en el que se verifica una acentuada dispersión de poder, todo lo cual redundará en el hecho de que las situaciones que se van configurando en ellos sean más proclives al conflicto social. En ese contexto, los métodos de previsión de la planificación se presentan como útiles auxiliares de las funciones de gobierno, en la medida que pueden permitir anticipar posibles etapas de turbulencia social, suministrando de esta manera antecedentes para intentar su control. La construcción de escenarios futuros, que incluyan previsiones sobre el comportamiento de los principales actores sociales, constituyen valiosos antecedentes para esbozar procesos de concertación social que, en situaciones de dispersión de poder, configuran caminos propicios para intentar reducir el conflicto social. Al proveer fundamentos para tareas de este tipo, la planificación se ubica como un eficaz instrumento para la preservación y la estabilidad de las instituciones nacionales, lo cual constituye una de las funciones básicas del Estado nacional en formaciones sociales capitalistas.

En el mismo sentido, la producción de escenarios sobre la evolución y las posibles situaciones futuras de los respectivos sistemas nacionales suministra valiosos elementos de juicio para reducir la incertidumbre de las decisiones de los diversos tipos de actores sociales; ello es válido tanto para los que en el ámbito de la sociedad política tienen que adoptar las decisiones que afectan al sistema en su conjunto, como también para los actores del sector privado que reciben indicaciones que pueden permitirles minimizar riesgos. En el plano de la acción gubernamental, los métodos y las técnicas de planificación, al permitir confrontar el voluntarismo de los proyectos políticos nacionales de los grupos sociales hegemónicos con los resultados de la prospección socioeconómica, aportando indicaciones para la ampliación de la viabilidad política de sus estrategias alternativas, tienden a ubicarse como imprescindibles auxiliares de la acción de gobierno.

La segunda situación que, en nuestra opinión, fundamenta la necesidad de la planificación se deriva de las consecuencias de la evolución del proceso de inserción de las entidades nacionales en un sistema crecientemente internacionalizado. Esta situación que se refleja en el incesante fortalecimiento de articulaciones de carácter financiero, productivo, tecnológico, de patrones de consumo, etc. entre los sistemas periféricos y sistemas centrales, ha redundado naturalmente en un aumento de la vulnerabilidad de los sistemas nacionales frente a hechos y decisiones externas y, por lo tanto, en una paulatina e irremediable reducción de los espacios decisionales propios.

En este cuadro, los gobiernos de los países de la periferia se verán obligados a enfrentar el problema del desarrollo de estas entidades previendo con la debida anticipación la ubicación y el papel de cada sistema nacional en su respectivo contexto internacional, de manera, de poder escoger los caminos que puedan permitirles minimizar el impacto negativo de hechos y decisiones exógenas. Con el fundamento de este tipo de previsiones, se impondrá la necesidad de aumentar la coordinación y la eficacia de las decisiones adoptadas, buscando producir conjuntos coherentes de políticas públicas que permitan mantener y, en la medida de lo posible, ampliar el espacio decisional de los sistemas respectivos. En ello radica el papel y la utilidad de la planificación como herramienta para ayudar a enfrentar las consecuencias del proceso de internacionalización en cada ámbito nacional.

En tercer lugar, la planificación aparece como la herramienta idónea de que podrían disponer los países periféricos para intentar controlar y manejar el impacto que en ellos habrá de tener la llamada segunda revolución industrial. Este fenómeno que está produciendo transformaciones revolucionarias en el campo de la ciencia y la tecnología - en especial, en términos de microelectrónica, microbio-

logía y energía nuclear - puede llegar a tener repercusiones terriblemente adversas para estos países.

En un estudio reciente sobre las consecuencias de este fenómeno, Adam Schaff analiza las posibles repercusiones del mismo sobre los países del Tercer Mundo: "¿Cuál será la repercusión de la segunda revolución industrial en estos países? [...] la respuesta no puede ser inequívoca: las consecuencias de la actual revolución industrial pueden ser tan desastrosas como benéficas. Con toda probabilidad serán de ambos tipos, lo cual probablemente moderará los peligros inminentes" (Schaff, 1985, p. 105). No obstante la puerta que parece abrir esta afirmación, el análisis que luego hace este autor, muestra que la obtención de muchos de los posibles efectos benéficos estará condicionado a lo que los propios países afectados puedan hacer.

Existe suficiente evidencia como para mostrar que hasta ahora el juego de las fuerzas del mercado no ha estado operando en forma favorable a la situación de estos países y no hay razones convincentes para pensar que esto pueda cambiar en el futuro. Para controlar el impacto de estas transformaciones revolucionarias sobre los sistemas nacionales periféricos será necesario anticiparse al futuro, tratando de determinar desde ahora cuál podría ser en el mediano y largo plazo la ubicación y la modalidad de inserción de cada una de estas realidades nacionales en el contexto mundial emergente; y ésta es una tarea que sobrepasa largamente el ámbito y las posibilidades de las tareas de gestión rutinaria y fragmentaria que cumplen diversas instituciones de cada administración pública nacional. Para poder adoptar decisiones que permitan enfrentar con cierta posibilidad de éxito las consecuencias del fenómeno aludido, los gobiernos necesitarán disponer de la información que pueden proveer las previsiones en torno a escenarios futuros posibles; y la elaboración de antecedentes de este tipo sólo podrá ser abordada con los métodos y las técnicas de que hoy dispone la planificación y la ejecución de las directrices que de allí emanen sólo parece poder ser encarada a través de sus procedimientos.

C. La planificación posible en las sociedades periféricas

El hecho de que se hayan esbozado respuestas afirmativas con respecto a los problemas de posibilidad y de necesidad de la planificación en países capitalistas, en modo alguno implica afirmar que ella tenga un campo ilimitado para sus decisiones y acciones; por ello, a partir de las conclusiones del apartado precedente, se impone considerar ahora el problema de lo que es posible y de lo que no es posible para la planificación en el ámbito de este tipo de países.

A este respecto, cabría establecer que, en lo fundamental, el contenido de un proceso planificado siempre se encuentra circunscrito por la gravitación de un conjunto de factores que, en cada circunstancia histórica, inciden en la demarcación de determinados límites de lo posible. 3/ Estos límites no pueden, sin embargo, considerarse como rígidos e inamovibles, puesto que la confrontación permanente de los intereses y demandas de diversos actores sociales que naturalmente se produce durante el proceso de ejecución de un determinado proyecto político, va generando contradicciones que en cada circunstancia amplían o reducen el marco respectivo; ello no obstante, en cada uno de los momentos en que se adoptan decisiones y se ejecutan acciones, dicho marco tiene límites claros en cuanto a lo que se puede y lo que no se puede, límites que es menester considerar si realmente se quiere que las propuestas respectivas lleguen a una fase de ejecución efectiva. A este respecto, estimamos que por lo menos tres tipos de condicionamientos deberían ser considerados.

En primer lugar, en tanto nos referimos a procesos que se desenvuelven en el ámbito de países capitalistas, deberemos tener en cuenta que la viabilidad efectiva de las respectivas decisiones y acciones estará ante todo condicionada por la racionalidad dominante en este tipo de formación social, sean cuales sean sus particularidades específicas; en otras palabras y, en definitiva, se trata de procesos conformados por secuencias de decisiones y acciones moldeadas y enmarcadas por las reglas del juego que corresponden a dicha racionalidad dominante.

En este orden de consideraciones, habrá que tener en cuenta que ciertos rasgos definitorios de las sociedades capitalistas configuran un verdadero telón de fondo, siempre presente ante cualquier tipo de decisión; ellos aparecen al mismo tiempo como potencialidades y como restricciones para cada proceso decisional. La existencia de propiedad privada de una parte significativa de los medios de producción, el hecho de que el mercado desempeñe un papel relevante en el proceso de asignación de los recursos y de determinación de los precios, la gravitación de la maximización de la tasa de ganancia como factor central en el cálculo económico y, por ende, en el comportamiento, de los agentes del sector privado, son aspectos que, entre otros, juegan un papel fundamental en la definición de la orientación y el contenido de los procesos de acción social que es posible desarrollar en este tipo de países.

En definitiva, este tipo de condicionamiento, que en última instancia está referido a los rasgos definitorios de la formación social en cuestión, constituye el factor más rígido en la determinación del rango de lo posible en cualquier tipo de proceso decisional que afecte al sistema en su conjunto; con ello queremos indicar que es el más difícil de modificar y, también, el más improbable de sobrepasar. El Estado, como veremos más adelante desempeña un papel fundamental, - en tanto salvaguarda de la cohesión de la

formación social en cuestión -, en la vigilancia del cumplimiento de dichas reglas del juego.

El segundo tipo de condicionamiento que acota la orientación y el alcance del conjunto de decisiones y acciones que conforman un proceso de planificación está relacionado con la orientación y el contenido del proyecto político vigente que, como expresión concreta de la ideología del grupo social hegemónico hace referencia, explícita o implícitamente, al tipo de sociedad futura a que este grupo aspira. Para decirlo con las palabras de Touraine: "Decir que una sociedad elige un porvenir equivale a decir que da prioridad a unas opciones adecuadas a los intereses de una clase dirigente, más o menos abierta o cerrada, más o menos sometida a ciertas coerciones institucionales. Pero esta clase es la que define, en nombre del progreso general y de sus propios intereses, las opciones fundamentales" (A. Touraine, 1974, p. 172). De ello surge, en definitiva, la segunda restricción a que hacemos referencia: es en el contexto de estas opciones fundamentales de que habla Touraine, - y en consonancia con ellas, - que en cada momento se pueden ubicar las decisiones y acciones de un proceso de planificación.

En todo caso cabe advertir que este tipo de condicionamiento se beneficia de una mayor flexibilidad que el considerado en primer término, por cuanto, como ya hemos señalado, siendo el proyecto político el lugar donde principalmente se expresan los resultados de la pugna de intereses y de las demandas de los diversos actores sociales de la sociedad civil, nunca implica la existencia de un paquete normativo inmutable; por consiguiente, siempre está sometido a un proceso de continuas modificaciones, sin por ello perder su contenido esencial. En tal sentido, en un estudio sobre la planificación latinoamericana, se señala: "... si el sistema político opera por la vía de continuas y sucesivas negociaciones entre diversos sectores sociales, el proyecto político prevaeciente queda expuesto a cambios de rumbo de variable trascendencia, aunque es probable que en tales condiciones exista una base u orientación fundamental más o menos inamovible en torno de la cual se producen ajustes de distinta naturaleza" (Solari *et alli*, 1980, p. 8). Obviamente, cuando la confrontación social lleva a la modificación radical de dichos rasgos esenciales, es el momento en que estamos en presencia de otro proyecto político, que responde a la ideología de otro grupo social y, por ende, se encamina a dar respuesta a otro conjunto de aspiraciones e intenciones.

Por otra parte, el Estado mismo, como arena de confrontación de los intereses y las demandas de variadas fuerzas sociales, nunca está totalmente atado a un proyecto político inmutable; como apunta Oszlak, "el Estado ya no puede concebirse como una entidad monolítica al servicio de un proyecto político invariable, sino que debe ser visualizado como un sistema en permanente flujo, internamente

diferenciado, sobre el que repercuten también diferencialmente demandas y contradicciones de la sociedad civil" (Oszlak, 1980, p. 18).

No obstante tales posibles variaciones, mientras que las contradicciones generadas en el curso de la realización del proyecto político vigente no produzcan su agotamiento definitivo y su consecuente sustitución por un nuevo proyecto, las decisiones y las acciones que conforman el proceso de planificación estarán condicionadas necesariamente por la orientación y el contenido básico de aquél. Visto desde otro ángulo, la ideología de la coalición de fuerzas en el poder será lo que determinará, en cada circunstancia histórica, cuáles serán las decisiones que se podrán tomar y cuáles las que no se podrán adoptar. En definitiva, ello determina límites adicionales para las posibles acciones de un proceso de planificación; consecuentemente, toda propuesta de decisión cuya orientación sobrepase los límites establecidos explícita o implícitamente por el proyecto político vigente, estará condenada a no superar en ese momento su condición de letra muerta.

Complementariamente, habría que preguntarse acerca de cuál podría ser, en lo esencial, la orientación y el contenido de un proyecto político en la situación actual de una formación social capitalista; al respecto, y en términos muy generales, que es el abordaje que sobre esta cuestión ahora nos interesa hacer, habida cuenta de la conformación de las estructuras de poder que ha resultado a lo largo de la evolución histórica del capitalismo en nuestros países, lo menos que se podría decir es que los proyectos políticos sustentados por esas estructuras de poder tenderán a ser particularmente sensibles a la ideología y a los intereses de los grupos sociales económicamente dominantes en el contexto para el que son formulados. Este es, en lo esencial, el encuadre que soslayó la planificación tradicional latinoamericana y que le permitió postular la ficción de la planificación al servicio del cambio social desarrollista e idealizar la figura del planificador como agente relativamente autónomo al servicio de ese cambio; finalmente, ello implica postular y suponer la posibilidad de llevar adelante profundos procesos de transformación social desde y por el gobierno y por la vía de la planificación.

Con referencia a esta misma cuestión, también es importante ubicar el papel que desempeña el aparato burocrático del Estado. A este respecto, Oszlak subraya que "la burocracia no es un simple instrumento de quienes ejercen el poder del Estado" (Oszlak, 1979, p. 238) y, en este entendido, destaca tres roles básicos que habitualmente serían asumidos por la burocracia estatal: "1) un rol sectorial, como actor 'desgajado' del Estado que asume frente a éste la representación de sus propios intereses como sector; 2) un rol mediador, a

través del cual expresa, agrega, neutraliza o promueve intereses, en beneficio de sectores económicamente dominantes; y 3) un rol infraestructural, proporcionando los conocimientos y energías necesarios para el cumplimiento de fines de interés general, habitualmente expresados en los objetivos formales del Estado" (Idem, p. 239). Obviamente, todo análisis que intente desentrañar las características sustantivas de los procesos decisionales que se cumplen en formaciones sociales capitalistas no podría dejar de destacar el rol mediador de la burocracia, por medio del cual ella "apelando al interés general y cubierta por su aureola legitimadora [...] se halla sesgada hacia la satisfacción de intereses de las clases económicamente dominantes" (Idem, p.239).

En definitiva, todo proceso decisional que contemple los dos tipos de condicionamiento hasta aquí considerados (racionalidad dominante en el sistema, ideología de los grupos sociales hegemónicos) tenderá a afirmar su carácter reproductor - y, por ende, strictu sensu conservador - de los rasgos definitorios de la formación social en cuestión; nos guste o no nos guste, la planificación siempre tiende a cumplir este papel reproductor-conservador, sea en el ámbito de formaciones sociales capitalistas o socialistas del tipo de las hasta ahora conocidas.

Un tercer tipo de condicionamiento, que de hecho está implícito en los dos anteriores, tiene relación con el hecho de que el marco externo al cual los sistemas nacionales están articulados también impone restricciones concretas e inescapables a los procesos decisionales que se desarrollan en ellos. En efecto, como ya se ha considerado, no es posible ignorar que cada día más nítidamente, dichos sistemas constituyen partes de un sistema supranacional y que articulaciones cada vez más intensas en lo productivo, financiero, tecnológico, etc. establecen los nexos sistémicos que reducen el espacio decisional en cada ámbito nacional.

Como en cualquier tipo de sistema, las partes están fuertemente constreñidas por la dinámica del todo, lo cual afecta con mayor intensidad a las partes más débiles y/o más dependientes; esto significa que las posibilidades de acción en cada sistema nacional también están afectadas por la racionalidad dominante en el sistema mundial al que están articulados. Y, por consiguiente, en este plano también hay que considerar que existen reglas del juego que acotan los límites de lo que se puede y de lo que no se puede hacer; incluso es posible observar que la propia comunidad internacional ha ido estableciendo árbitros cuya misión es velar por que cada uno de los componentes nacionales adecúen su comportamiento en el mayor grado posible a dichas reglas del juego.

En resumen, los tres aspectos considerados inciden en la determinación y afirmación de concretos límites para la definición del contenido y los alcances posibles de los procesos de planificación en

el ámbito de las economías capitalistas. De donde, a manera de corolario, parece perfectamente justificado afirmar que en tanto no cambien los rasgos definitorios del sistema, en el momento de identificar, diseñar y proponer las políticas del proceso será necesario considerar la fuerza de los condicionamientos antes señalados; sólo así será posible que las estrategias y acciones propuestas puedan tener una razonable viabilidad y, consecuentemente, sustentar procesos efectivos de planificación.

El panorama esbozado precedentemente podría parecer muy restrictivo y apuntar hacia una perspectiva excesivamente pesimista e inmovilista en lo que concierne a procesos de transformación y, por ende, de mejoramiento de las condiciones sociales actualmente prevalecientes en los países de la región. Sin embargo, la propia dinámica de los sistemas sociales nos indica que la posibilidad de producir cambios es generalmente más amplia de lo que podemos prever; como ya se ha señalado, en cada caso concreto y en cada circunstancia histórica, las contradicciones que va generando la realización de los proyectos políticos vigentes, tienden a ampliar las brechas para la aparición de proyectos políticos alternativos, con diferente orientación y contenido y a incrementar la lucha social en torno a ellos.-

D. Las condiciones para el éxito de un proceso de planificación

Como ya se ha sugerido, en lo fundamental la planificación constituye un procedimiento para dar coherencia a los procesos decisionales, buscando asegurar el nivel requerido de coordinación a las acciones encaminadas a lograr la mejor aproximación posible al cumplimiento de los principales objetivos del proyecto político vigente; sin embargo, si bien el hecho de planificar puede permitir aumentar las posibilidades de éxito, como es obvio ello no lo asegura de por sí. En otras palabras, en cada caso concreto un conjunto de factores inciden en que los procesos respectivos puedan tener mayor o menor éxito. En lo que sigue revisaremos rápidamente los factores que a nuestro juicio condicionan más fuertemente las perspectivas de éxito de un proceso de este tipo.

En primer lugar, corresponde ubicar un tipo de condición de éxito que deriva de lo que hemos discutido en el punto anterior, esto es de los límites de lo posible que afectan a decisiones y acciones de cada proceso concreto; las consideraciones que allí se hicieron indican que para que un proceso planificado pueda tener perspectivas de éxito es necesario que el proyecto político que constituye su base de sustentación, esté concebido dentro del marco de los límites de lo posible vigentes para el sistema en cuestión en ese momento.

No obstante la aparente obviedad de esta consideración, el análisis de las razones que determinaron la interrupción de muchos procesos concretos inspirados en orientaciones políticas de avanzada en América Latina, permite concluir que ello se debió principalmente al hecho de que los lineamientos básicos del proyecto político respectivo habían desbordado la racionalidad dominante del sistema; ello puede observarse con claridad en el caso de la realización de algunos proyectos políticos que contemplaban transformaciones revolucionarias, puesto que buscaban avanzar más allá de lo que permitían las reglas del juego vigentes. Su inviabilidad apareció más temprano que tarde como consecuencia de que finalmente prevaleció la fuerza de alguno o algunos de los atributos definitorios del sistema; fue allí el momento en que se hizo sentir la presencia del Estado que, haciendo valer su rol de factor preservador de la cohesión de la formación social en cuestión, logró asegurar la continuidad del proceso de reproducción de la misma.

Si, como afirma O'Donnell, aceptamos que "lo estatal o propiamente político, es simultáneamente garantía de las relaciones capitalistas de producción, de la articulación de clases de dicha sociedad, de la diferenciación sistemática del acceso a recursos de poder (o sistema de dominación) y de la generación y reproducción del capital" (O'Donnell, 1978, p. 1167) podremos vislumbrar el alcance del papel del Estado como árbitro de la preservación de dichas "reglas del juego" y de la reproducción de los rasgos básicos de la formación social capitalista en cuestión. La historia reciente latinoamericana es rica en aportes para la validación empírica de este aserto.

En segundo lugar, habría que destacar que para que puedan aumentar las perspectivas de éxito de un proceso de planificación, esto es, para que el conjunto de políticas públicas que conforman dicho proceso permitan una mayor aproximación a la realización de los objetivos básicos del proyecto político vigente, es necesario que el grupo social en el poder tenga carácter realmente hegemónico; esto es, que ya sea por predominio de funciones de dirección política (concenso) o de dominio (coacción), dicho grupo tenga capacidad efectiva para adoptar las decisiones requeridas y para ejecutar las acciones que puedan producir la aproximación buscada. En otras palabras, ello quiere decir que sería necesario que quien ejerce las funciones de gobierno tenga la necesaria capacidad de gobernar. 4/ Sin ello, resulta difícil pensar en la posibilidad de desencadenar un real proceso de planificación y, menos aún, de tener un éxito razonable en el mismo.

Pero además, la capacidad de gobernar debería estar acompañada por la condición de que tanto los lineamientos normativos básicos propuestos, como las políticas que se deciden para su realización, tengan la permanencia y continuidad que se requiere para que sea posible la maduración y consolidación de las transformaciones planeadas por el proyecto político en cuestión. Vale decir, sólo

la mantención de los lineamientos básicos del proyecto político y de las políticas respectivas durante un período convenientemente prolongado, podrían permitir albergar expectativas de un cierto éxito para el correspondiente proceso de planificación. Los casos ya mencionados de las experiencias cumplidas por el PRI en México o por el batllismo en Uruguay, constituyen buenos ejemplos al respecto.

En tercer lugar, aparece una condición complementaria a la anterior, que se refiere a la necesidad de que exista un adecuado nivel de compenetración y aceptación de los lineamientos básicos del proyecto político que se desea impulsar por parte de la burocracia estatal; habida cuenta de las restricciones que habitualmente inciden sobre las acciones de la burocracia del Estado y de los roles que ésta cumple (Oszlak, 1979), puede inferirse que si a este nivel no existe el grado requerido de aceptación del proyecto político vigente, éste difícilmente podrá alcanzar niveles aceptables de ejecución. Pero además del grado de compenetración y aceptación de los lineamientos normativos del proyecto político, se requiere que la burocracia estatal tenga una razonable capacidad de ejecución, especialmente en los casos en que el proyecto político plantea transformaciones y modificaciones importantes con respecto a la situación de que se parte.

Finalmente, un cuarto aspecto, que constituye una muy importante condición para el mayor o menos éxito de una experiencia de planificación apunta a que las conexiones causales adoptadas como fundamento para identificar y recomendar determinadas acciones, sean consistentes con las leyes de cambio de la realidad. En última instancia toda proposición de acción se basa en el supuesto teórico de que haciendo A será posible tener una razonable presunción de que ocurrirá B. Sin embargo, es un hecho reconocido que las ciencias sociales no disponen de teorías que permitan aprehender la complejidad del funcionamiento de un sistema nacional en su conjunto; por lo contrario, la situación actual de las teorías sociales muestran que ellas se componen de propuestas de un alto contenido ideológico y que en lo esencial, sólo constituyen aportes de carácter fragmentario, puesto que están referidos a partes o dimensiones (económica, social, política, etc.) del sistema. Por consiguiente, toda vez que un actor social escoge una determinada conexión causal como fundamento para sus decisiones y acciones, de hecho está haciendo una elección en función de sus condicionamientos ideológicos y solamente está pudiendo escoger explicaciones parciales o fragmentarias.

El alcance de esta afirmación puede ilustrarse con un ejemplo tomado de la teoría del desarrollo y la planificación regional. En este campo, para un mismo fenómeno, los desequilibrios regionales, podemos encontrar dos explicaciones contradictorias entre sí. Por una parte, la teoría neoclásica, en lo esencial, sostiene que en una situación de libre juego de las fuerzas de mercado, en que no operen restricciones al movimiento interno de los factores, las

desigualdades interregionales de ingreso, originadas en una dispar dotación inicial de recursos, tenderán a igualarse. Las inferencias que esto tiene en términos de políticas son obvias. Por otra parte, Myrdal afirma: "la idea principal que quiero transmitir es que normalmente el juego de las fuerzas del mercado tiende a aumentar, más bien que a disminuir las desigualdades entre las regiones" (Myrdal, 1958, p. 38). Y, como es obvio, las consecuencias que esta afirmación tiene para la definición de políticas son opuestas a las que emanan de la explicación neoclásica. Y como es evidente, las dos no pueden ser ciertas. Sin embargo, como lo muestra la experiencia reciente latinoamericana, ambas explicaciones han sido escogidas como base para actuar, dando origen en distintos países a decisiones y acciones opuestas y contradictorias.

A este respecto, parece pertinente tener en cuenta aquí el significado y el alcance del concepto de "racionalidad acotada" (bounded rationality) introducido por Herbert Simon en sus estudios sobre los comportamientos organizacionales: "... colocado o no en la cumbre del sistema institucional del Estado, el ser humano está sujeto a agudas limitaciones cognitivas, relacionadas con sus propias carencias y con la multidimensionalidad del mundo social. Esto determina que la suya sea una 'racionalidad acotada': esto es, no puede realmente buscar ni hallar soluciones óptimas. Su capacidad de atención es limitada, la agenda de problemas a la que puede atender es corta, la búsqueda de información tiene costos crecientes, los criterios que orientan esa búsqueda están sesgados por factores inconscientes y por rutinas operacionales y la información está lejos de fluir libremente. Como consecuencia, el método típico de toma de decisiones es por medio de pruebas y errores, basado en el hallazgo de soluciones sub-óptimas (simplemente 'satisfactorias') que presuponen una rudimentaria teoría de las conexiones causales que rigen los problemas que se busca resolver" (O'Donnell, 1978, p. 1176). Es en estas condiciones que normalmente se deben adoptar las decisiones de cualquier proceso de acción social. A base de las consideraciones precedentes, puede concluirse que, dependiendo de la mayor o menor corrección de las conexiones causales tomadas como base para el proceso decisional, en términos de planificación, en el mejor de los casos apenas podremos lograr una cierta aproximación a los resultados que buscamos.

En definitiva, por mayor que sea la coherencia de las decisiones adoptadas, por mejor que estén coordinadas que estén las acciones emprendidas, por mayor que sea la capacidad de gobernar y por mejor que sea la compenetración y aceptación de lo que se quiere hacer por parte de la burocracia del Estado, si las conexiones causales escogidas no son compatibles (de hecho nunca lo serán plenamente) con la dinámica real de transformación de los sistemas sociales, los resultados que se obtendrán jamás podrán aproximarse a los buscados. En estas condiciones deberemos concluir que la incertidumbre sigue siendo un rasgo congénito de cualquier y de todo proceso de decisiones y

acciones en el ámbito de sistemas sociales complejos y que, en última instancia, buena parte de ellos se desenvuelven en términos de cuidadosos ejercicios de prueba y error. Y ello nos retrotrae a la afirmación de Habermas que incluimos en el epígrafe.

E. Las nuevas viejas modalidades de la planificación

Las consideraciones hechas hasta aquí tienden a sustentar la conclusión de que sería recomendable adoptar una actitud más pragmática y mesurada en relación a la modalidad, al papel y a las perspectivas de la planificación, cuando se la piensa en función de su posible aplicación al caso de los países latinoamericanos. Todo parece indicar que ha llegado a su fin el tiempo que permitía encarar un problema de planificación como una especie de ejercicio de ciencia-ficción. Por otra parte, como también hemos intentado demostrar, existen buenas razones para sostener que algún tipo de planificación habrá de resultar necesario para la gestión y el control de los sistemas nacionales periféricos, máxime cuando se considera que ellos estarán inmersos en una situación que seguramente tenderá a serles cada día más adversa. En el marco de estas consideraciones, resulta procedente interrogarse sobre el tipo de planificación a la que será posible recurrir ahora.

Esta cuestión resulta particularmente pertinente si se considera que durante los últimos años - seguramente como consecuencia de las frustraciones provocadas por los resultados de su práctica concreta - se ha producido una verdadera avalancha de propuestas de nuevas modalidades de planificación; pese a su aparente novedad, la mayor parte de estas propuestas todavía pueden ser ubicadas sin mayor dificultad en el contexto de los criterios generales establecidos hace ya más de una década por Faludi (Faludi, 1973). A este respecto, resulta muy ilustrativa la revisión hecha por Bromley (Bromley, 1983) en la que enumera y analiza un amplio conjunto de modalidades de planificación, que hoy día estarían en discusión en nuestros países. Todas las propuestas allí mencionadas cubren un vasto espectro que comprende desde concepciones donde la idea de anticiparse al futuro se desdibuja casi totalmente como consecuencia de un acentuado énfasis en el día a día, hasta aquéllas que por su excesivo utopismo resultan poco útiles para enfrentar la plétora de problemas actuales, en el marco de las condiciones reales de las formaciones sociales capitalistas. En muchas de ellas vemos reaparecer viejos resabios de voluntarismo utópico, en tanto que en otras se puede presenciar la aparición de nuevos rituales formalistas. Unas y otras, como afirma Bromley, no parecen ofrecer derroteros fértiles para su aplicación actual al caso de los países latinoamericanos.

En esta situación es muy probable que el tipo de planificación que realmente se podrá practicar durante los próximos años, sea una pragmática combinación de los "dos tipos de capacidad planificadora" que distingue Van Arkadie en un trabajo reciente: por una parte, la "capacidad rutinaria de planificación", que se refiere a la capacidad de planificar y de controlar la ejecución de proyectos y programas, que tradicionalmente han venido cumpliendo los diferentes organismos especializados del aparato del Estado (agricultura, industria, obras públicas, energía, salud, educación, seguridad social, etc.) y, por otro lado, la "capacidad estratégica de planificación", que comprende "una gama relativamente reducida de tareas que se identifican como requiriendo la atención de los 'policy makers' del más alto nivel" (Van Arkadie, 1986, p. 8). Si aceptamos esta proposición, ello significaría reconocer que se estará adoptando una modalidad de planificación que, en lo esencial, tiende a reproducir la forma de trabajar que de hecho se utilizó en muchas de las experiencias relativamente exitosas de planificación capitalista a las que ya nos hemos referido, aun cuando con los perfeccionamientos que vayan siendo aconsejados tanto por el avance del proceso cognoscitivo como por las enseñanzas de la propia praxis planificadora.

En lo que respecta a las decisiones y acciones rutinarias de la planificación cabe observar que ellas corresponden a las actividades corrientes de los organismos públicos que surgieron y se desarrollaron como consecuencia de la irrupción de nuevos problemas y de la apertura de nuevos frentes de acción debidos a la creciente diversificación productiva de los diferentes países. Originalmente estas actividades tendieron a desarrollarse a través de procesos extremadamente fragmentarios e inconexos, modalidad ésta que en la mayor parte de los casos se mantuvo incluso durante el período de auge de la planificación tradicional, en la época de la Alianza para el Progreso; vale decir, que pese a que la coordinación de las políticas constituía una de sus funciones principales, la planificación tradicional no logró domeñar en forma efectiva las actividades rutinarias del Estado.

Ello no obstante, también es cierto que se puede comprobar que durante las últimas décadas, tanto los esfuerzos desplegados con el propósito de modernizar y racionalizar la administración pública en diferentes países, como las preocupaciones surgidas como consecuencia de una mejor comprensión de las interdependencias estructurales existentes entre las partes del sistema, han llevado a una cierta desfeudalización de los subprocesos decisionales; como resultado de ello, las decisiones y acciones en el nivel rutinario han tendido a ir siendo encauzadas en marcos de mayor coherencia, establecidos fundamentalmente en lo que concierne a la asignación de recursos financieros, a partir de directivas emanadas de las entidades públicas a cargo de la gestión de los aspectos hacendarios y/o presupuestarios. De esta manera, si bien en una forma todavía un tanto rudimentaria, se ha ido logrando una más efectiva coordinación de las acciones de

tipo rutinario y, en esa medida, resulta posible hablar de un mayor grado de planificación a este nivel.

Aun cuando no parece razonable pensar que por ahora sea posible la realización de cambios radicales en la estructura organizacional donde se originan las decisiones y acciones de carácter rutinario, sí es lógico pensar que será posible ir logrando paulatinamente una mayor coordinación del proceso decisional a este nivel, en función de los lineamientos normativos de los proyectos políticos vigentes. Y esto podría llevar a un importante mejoramiento de los procesos de planificación.

En lo que respecta al área de las decisiones y acciones estratégicas, ellas se refieren a aspectos que constituyen verdaderos puntos neurálgicos de los proyectos políticos vigentes y cuyo cumplimiento resulta esencial para asegurar la persistencia y la más efectiva realización de los mismos. La justificación de privilegiar estos puntos ha sido planteada claramente por Van Arkadie cuando afirma: "en la política real, es precisamente concentrando la atención en un programa limitado que un gobierno tiene posibilidades de tener cierto impacto sobre los acontecimientos económicos. La concentración de la atención en lo que es importante es la forma en que se puede hacer un uso eficaz de los escasos recursos políticos del gobierno" (Van Arkadie, 1986, p. 9). Quizás la única observación adicional que estimamos pertinente hacer sobre esta afirmación, es que el impacto de las acciones estratégicas puede estar referido tanto a aspectos económicos como no económicos.

En este nivel la selectividad y la priorización son criterios esenciales. En situaciones de dispersión de poder y donde, como subraya Van Arkadie, la escasez de recursos políticos en manos del gobierno constituye un fenómeno generalizado, es imprescindible la concentración de esfuerzos en aquellos aspectos que son fundamentales para asegurar el avance de la realización del proyecto político vigente. Al discutir algunos criterios relacionados con la renovación de la reforma administrativa, Kliksberg se pronuncia en el mismo sentido: "es necesario integrar al marco conceptual estructuras de razonamiento que se orientan hacia la escogencia cuidadosa de prioridades. Deberán determinarse tipo de problemas que en relación a las grandes metas nacionales tienen la más alta significación estratégica, que pueden tener incidencia multiplicadora en el aparato público, y cuyo ataque es viable. Deberá reemplazarse la búsqueda de remiendos 'fáciles' por la selección rigurosa de estructuras problemáticas integrales, cuya modificación es esencial para el esfuerzo global del desarrollo" (Kliksberg, 1984, p. 48).

Es en este nivel que deberían ubicarse las acciones que puedan surgir del análisis de los escenarios futuros disponibles y cuyo propósito sería buscar una mejor ubicación de estos países, en función de los problemas que plantean tanto su creciente articulación

en un sistema mundializado, como el impacto de la revolución en la ciencia y en la tecnología; vale decir, será solamente en el plano de las acciones estratégicas que se podrá manejar una reubicación de estos países en un contexto crecientemente desfavorable.

Como es obvio, la forma de encarar los trabajos de la planificación que se acaba de esbozar, no condice con las contribuciones más ambiciosas que se han estado produciendo en los últimos tiempos en materia de modalidades de planificación; sin embargo, en las condiciones vigentes en nuestros países creemos que ésta constituye una forma apropiada - y, hasta cierto punto, probada - de encarar los problemas de orientar, disciplinar y otorgar coherencia a la secuencia de acciones que los agentes que controlan políticamente el proceso decisional deciden con la intención de poder dar cumplimiento a los lineamientos normativos básicos de su proyecto político.

NOTAS

- 1/ En un trabajo anterior nos hemos referido con mayor detalle al proceso de gestación y de desarrollo, así como a los resultados de la práctica, de esta concepción de planificación en América Latina (de Mattos, 1979).
- 2/ En la mayor parte de sus trabajos más recientes, al presentar y fundamentar su propuesta sobre planificación estratégica situacional Carlos Matus ha insistido en las limitaciones de las categorías económicas y en la necesidad de trabajar a base de una categoría totalizante, que permita aprehender la dinámica de un sistema complejo en toda su variedad (ver en particular Matus, 1985).
- 3/ Hemos intentado una aproximación más detenida al concepto de límites de lo posible en formaciones sociales capitalistas en un trabajo referido al tema de la acción social a escala subnacional (de Mattos, 1982).
- 4/ Gurrieri ha precisado el alcance de este concepto, señalando que la capacidad de gobernar "se manifiesta, a la vez, en tres ámbitos: a) la eficiencia y eficacia técnica, administrativa y de gestión del aparato estatal, importante en el desempeño individual de cada una de sus unidades y en la articulación del conjunto; b) la capacidad política para aunar voluntades y organizar a la sociedad, en especial mediante la articulación del Gobierno y el aparato estatal con los agentes sociales; c) la capacidad económico-financiera para impulsar, estimular y orientar el proceso de transformación" (Gurrieri, 1986).

REFERENCIAS

- Bromley, Ray (1983) - "La planificación del desarrollo en condiciones adversas", Revista Interamericana de Planificación, México, vol. XVI, núm. 66, junio.
- Faludi, Andreas (1973) - Planning Theory, London, Pergamon Press.
- de Mattos, Carlos A. (1982) - "Los límites de lo posible en la planificación regional", Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, núm. 18, diciembre.
- de Mattos, Carlos A. (1979) - "Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana", Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, núm. 8, agosto.
- Gurrieri, Adolfo (1986) - "Los desafíos sociopolíticos de la transformación", Santiago de Chile, original dactilografiado.
- Gurrieri, Adolfo (1984) - "Vigencia del Estado planificador en la crisis actual", Santiago de Chile, ILPES (mimeo).
- Habermas, Jürgen (1985) - "Perfil político y filosófico", Punto de Vista, Buenos Aires, año IX, núm. 27, agosto, 1986.
- Ianni, Octavio (1971) - Estado e planejamento econômico no Brasil, Rio de Janeiro, Ed. Civilizacao Brasileira.
- ILPES (1966) - Discusiones sobre planificación, México, Siglo XXI, Editores.
- Kliksberg, Bernardo (1984) - "La reforma administrativa en América Latina. Una revisión del marco conceptual", en Bernardo Kliksberg (Comp.), La reforma de la administración pública en América Latina, Alcalá de Henares-Madrid, INAF.
- Matus, Carlos (1985) - Planificación, libertad y conflicto, Caracas, Cuadernos de IVEPLAN.
- Myrdal, Gunnar (1957) - Teoría económica y regiones subdesarrolladas, México, Fondo de Cultura Económica, 1959.
- O'Donnell, Guillermo (1978) - "Apuntes para una teoría del Estado", Revista Mexicana de Sociología, México, octubre-diciembre.
- Oszlak, Oscar (1980) - Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas, Buenos Aires, CEDES, 1980.

- Schaff, Adam (1985) - Qué futuro nos aguarda? Las consecuencias sociales de la segunda revolución industrial, Barcelona, Editorial Crítica.
- Touraine, Alain (1974) - Introducción a la sociología, Barcelona, Editorial Ariel, 1978.
- van Arkadie, Brian (1986) - "A note on new directions in planning", Santiago de Chile, ILPES (mimeo).
- von Doellinger, Carlos (1977) - "Introducao", en Roberto Simonsen y Eugenio Gudín. A controversia do planejamento na economia brasileira, Rio de Janeiro, IPEA.

