

INT-0620



ILPES

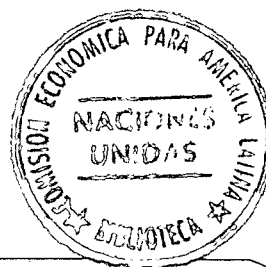
CEPAL/ILPES (0620)

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
NACIONES UNIDAS-CEPAL-FNUOD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
UNITED NATIONS-ECLAC-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
NATIONS UNIES-CEPALC-FNUOD GOUVERNEMENTS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIBES

DIRECCION PROGRAMAS DE CAPACITACION



TP/76

¿PLANIFICACION EN AMERICA LATINA?,
EL DIFICIL CAMINO DE LO UTOPICO A LO POSIBLE

CARLOS A. DE MATTOS

*/ El presente documento, que se reproduce para uso exclusivo de los participantes del XXX Curso Internacional sobre Desarrollo, Planificación y Políticas Públicas del ILPES, es una versión preliminar sujeta a cambios de fondo y de forma.

100

100

100

INDICE

	<u>Página</u>
I. EL INUTIL ESFUERZO EN POS DE LO UTOPICO	2
II. LA INELUDIBLE NECESIDAD DE CONTEXTUALIZAR LOS PROCESOS DE ACCION SOCIAL	7
1. La planificación en la actividad política	7
2. El Estado, marco contextual de la acción social .	11
3. Una multiplicidad de actores en el escenario social	12
4. Bajo el imperio de la dependencia estructural del capital	15
III. LA IMPOSTERGABLE TAREA DE ENFRENTAR EL INFIERNO NUESTRO DE CADA DIA	17
1. Tras las huellas de Maquiavelo	17
2. Esbozando un camino hacia lo posible	21
REFERENCIAS	23

1

2

**¿PLANIFICACION EN AMERICA LATINA?:
EL DIFICIL CAMINO DE LO UTOPICO A LO POSIBLE**

Carlos A. de Mattos

"Hoy ya no se puede pensar que en el futuro habrá unos modelos de sociedad que resolverán los problemas de ésta. Tenemos que redoblar el esfuerzo crítico para plantearnos los problemas de la modernidad sabiendo que es dentro de este marco de la democracia donde tenemos que resolverlos; sabiendo que no hay la posibilidad de un brillante o radiante porvenir que vendría a resolver todos los problemas. Esto significa que se agudiza aún más el papel de la intelectualidad crítica porque no puede presentar un paraíso para después, sino que tiene que resolver este infierno nuestro de cada día."

Jorge Semprún (1988)

Los recientes procesos de restablecimiento de la democracia en varios países latinoamericanos, han hecho pensar que ellos podrían establecer condiciones propicias para un nuevo auge de la planificación; además, en muchos casos, también se ha creído que esas nuevas condiciones podrían ser favorables a una resurrección de la ortodoxia de planificación que estuvo en boga desde el decenio de los años sesenta, con su específica concepción de desarrollo, sus oficinas de planificación y sus planes-libro.

Un análisis desprejuiciado de las experiencias concretas vividas por los países recientemente democratizados indica que allí no se percibe indicio alguno que fundamente estas expectativas. Tanto las traumáticas experiencias recientes de Argentina, Brasil y Perú, así como también los procesos relativamente más equilibrados que han vivido Bolivia y Uruguay, no contribuyen a estimular las expectativas de un retorno a las formas tradicionales de la planificación, ni en lo que concierne a sus ideas centrales ni a sus procedimientos.

Ello no obstante, estas mismas circunstancias obligan a replantear el tema de la conducción de los procesos de acción social, en una situación en que la propia gravedad de la crisis

* Este trabajo es una versión corregida y resumida de la Ponencia que el autor presentó en el XVI Congreso Interamericano de Planificación (San Juan, Puerto Rico, agosto de 1988).

estructural latinoamericana obliga a buscar caminos para una gestión pública más efectiva. Un conjunto de interrogaciones al respecto aparecen en forma recurrente: ¿tiene sentido seguir hablando de planificación para el caso de estos países?. Y, en caso de respuesta afirmativa, ¿cómo podrían concebirse las tareas de planificación en la actual situación?; ¿qué es lo que podríamos esperar de ella?.

I. EL INUTIL ESFUERZO EN POS DE LO UTOPICO

Para tratar de ubicar el tema de la planificación en este contexto, habría que preguntarse, ¿qué pasó con los intentos de planificación realizados aquí en el pasado?. A este respecto, cabe recordar que hacia comienzos de la década de los años cincuenta surgió y comenzó a ser promovida en estos países un **nuevo tipo de propuesta** acerca de como orientar, en lo sustantivo y en lo formal, las respectivas tareas gubernamentales nacionales; en lo fundamental, esa propuesta reposaba en la convicción de que era necesario - y, también, posible - impulsar **procesos de desarrollo económico y social** en los países de la periferia capitalista y de que para lograrlo se debía recurrir a la **planificación**, considerada ésta como el procedimiento idóneo para diseñar, articular y conducir las correspondientes políticas estatales.

La generación y el desarrollo de la mayor parte de las ideas que fueron difundidas en tal sentido, se produjo al impulso y como expresión de un **nuevo empuje modernizador** que se vivió intensamente en los años de la segunda posguerra. Estas ideas fructificaron especialmente en los trabajos de la CEPAL que, a partir de su diagnóstico sobre las causas del subdesarrollo, terminó proponiendo un particular **modelo normativo desarrollista** como base para la acción política en los países latinoamericanos. Ese modelo contenía un conjunto coherente de reivindicaciones que desde entonces, y por algún tiempo, fue identificado en estos países como el camino adecuado para acceder al desarrollo económico y social. En este contexto, **desarrollo y planificación** fueron visualizados como componentes inseparables de una nueva forma de concebir y encarar la conducción de los procesos sociales¹.

¹ En lo fundamental la filosofía que entonces predominaba al respecto, concebía a la planificación como un instrumento eficaz para orientar el proceso de reformas estructurales e institucionales en el sentido de promover y hacer viable un proceso de desarrollo que cumpla simultáneamente con los objetivos económicos, políticos y sociales que ha llegado a plantearse la sociedad latinoamericana" (ILPES, 1966:10). En el

Estas ideas ganaron rápidamente un sólido arraigo, no solamente en el ámbito de los respectivos círculos técnicos, sino también en el de influyentes fuerzas y líderes políticos, por lo que llegaron a tener cierta incidencia en las decisiones de algunos gobiernos nacionales. El proceso de difusión y adopción de las ideas desarrollistas de la CEPAL tuvo su culminación en 1961, cuando una Reunión Intergubernamental realizada en Punta del Este recomendó a los distintos países participantes un programa de acción pública claramente inspirado en ellas.

Al servicio del modelo desarrollista, se impusieron ciertos **procedimientos de planificación**, cuyo origen vernáculo también se puede encontrar en algunos documentos de la CEPAL; más tarde, estos procedimientos también fueron adoptados oficialmente por la mencionada Reunión Intergubernamental de 1961 y su uso fue recomendado a los distintos gobiernos signatarios de la "Carta del Punta del Este".

Desde entonces esta concepción se popularizó rápidamente en la mayor parte de los países latinoamericanos, que la acogieron sin mayor discusión, pasando así a constituir el requisito necesario para que un proceso de acción social pudiese ser considerado como planificado². Su origen lejano (no reconocido y, aún, explícitamente rechazado) se puede encontrar en la experiencia soviética. Ello se explica por el hecho de que la URSS había sido el primer sistema nacional en establecer en forma sistemática, bajo la denominación explícita de planificación, un procedimiento de trabajo que desde entonces tendió a ser identificado con la idea misma de planificar. En lo esencial, este procedimiento contemplaba: i) la implantación de una oficina central de planificación (OCP), con la misión de elaborar y controlar la ejecución de los planes: ii) **planes económicos** detallados de mediano y largo plazo, considerados como requisito fundamental para poder articular la acción gubernamental, y iii) un enfoque holístico apoyado en una racionalidad **sustantiva** (relacionada con los fines sociales inherentes a la construcción de una sociedad socialista) y **formal** (relacionada con la manera de instrumentarla técnicamente).

mismo sentido, se afirmaba que "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 profundos." (ILPES, 1966:13).

² En sendos trabajos anteriores hemos analizado más detenidamente las razones que llevaron a la adopción de este tipo de planificación (de Mattos, 1979) y las principales características de la misma (de Mattos, 1987).

Bajo la influencia de los espectaculares resultados iniciales de la planificación soviética, varios gobiernos europeos realizaron diversos intentos de adaptación de esta modalidad a sus realidades. De tal forma, esta liturgia planificadora se trasladó al ámbito capitalista acompañada por sus principales ritos (la OCP, el plan libro, la idea de una racionalidad única establecida **a priori**); si bien resultó de cierta utilidad en las primeras etapas de la planificación en algunos países de Europa Occidental, a la larga demostró ser poco efectiva para el manejo de la dinámica capitalista en sociedades en procesos de creciente complejización, por lo que pronto fue abandonada. Por otra parte, esto es lo que también terminó por ocurrir en la mayor parte de los países socialistas, incluida la propia URSS.

Esta forma de trabajar en planificación fue la que se adoptó en el caso latinoamericano, para ser puesta al servicio del modelo normativo desarrollista. El proceso que entonces se inició puede ser caracterizado por un conjunto de rasgos, que pasaron a definir tanto lo que entonces se entendió por planificación, como lo que todavía muchas veces suele entenderse como tal:

a) la planificación se consideró como el medio idóneo para impulsar la propuesta desarrollista³; ello determinó que desde entonces, y por un buen tiempo, la palabra planificación fuese entendida como sinónimo de "**planificación del desarrollo**", donde los atributos que definían el concepto de desarrollo le eran conferidos por el contenido de aquel modelo normativo.

b) la realidad - tanto para su descripción y explicación como para la elaboración de las respectivas propuestas normativas - fue **reducida**, en lo esencial, a su **dimensión económica**; por consiguiente, el fundamento para la acción se buscó casi exclusivamente en las conexiones causales de la teoría económica y los medios recomendados por los planes se circunscribieron casi siempre a los instrumentos tradicionales de la política económica.

c) con ese fundamento, la planificación gubernamental fue ubicada como el medio que permitiría encuadrar la acción social según una **racionalidad única**, definida en lo **sustantivo** por los fines sociales establecidos **a priori** por el modelo desarrollista y en lo **formal** por el tipo de instrumentación técnica que

³ Los atributos principales de este modelo fueron claramente detallados en el Título Primero de la "Carta de Punta del Este", aprobada en la mencionada Reunión Intergubernamental de 1961.

aseguraría la optimización de las relaciones entre los medios y los fines dados⁴.

d) la existencia de un plan detallado - que se suponía podría ser ejecutado bajo la dirección y supervisión de un OCP- constituía un requisito fundamental para conducir y articular los procesos respectivos⁵.

Estos rasgos definieron la modalidad de planificación- que, en adelante, denominaremos racional-desarrollista - que constituye una peculiar variedad dentro de lo que varios autores han caracterizado como planificación racional-comprehensiva. (Faludi, 1973; Camhis, 1979). Desde su nacimiento formal en los países latinoamericanos, este tipo de planificación descansó en una fé incuestionable en el imperio de la razón y en una firme adhesión a la utopía que preconizaba. Ella fue la hija dilecta del empuje modernizador de esta época que, en cierta forma, representó una suerte de apoteosis de un voluntarismo de clara filiación iluminista.

Aquí, como en todo el mundo capitalista, la existencia real de la planificación racional-desarrollista no logró avanzar mucho más allá del producto principal de los OCP (los planes). Varias razones permiten explicar estos resultados.

Ante todo es necesario anotar que la propuesta de cambio social implícita en el modelo desarrollista, careció del respaldo político requerido; en efecto, la ideología que aglutinaba a los grupos sociales dominantes en la mayor parte de los países de la región, no comulgaba con la ideología implícita en dicho modelo. En última instancia, una implementación efectiva del mismo habría ocasionado un debilitamiento de la base de sustentación social de las alianzas políticas que controlaban los procesos decisivos gubernamentales en cada ámbito nacional, puesto que muchos de los cambios propuestos lesionaban los intereses de importantes actores partícipes en ellas. Esa discrepancia ideológica se

⁴ Un importante documento de la época reconoce explícitamente que "la planificación, tanto en su aspecto conceptual como en cuanto a su naturaleza como proceso social, implica una doble dinámica: se presenta a la vez como un esfuerzo de maximización de la racionalidad formal y como un intento de aumentar la racionalidad material c sustantiva." (ILPES, 1966:28)

⁵ En tal sentido se suponía que el OCP debería orientar y, en cierta medida, coordinar y comandar las acciones del aparato burocrático gubernamental en su conjunto, asegurando de esta manera la vigilancia de la racionalidad formal, congénita al tipo de planificación que se había escogido.

tradujo en una **carencia generalizada de viabilidad política** para la racionalidad sustantiva de los planes respectivos.

Por otra parte, la intención de impulsar la acción social en función de una racionalidad única establecida **a priori**, constituyó un obstáculo insalvable para poder definir **procedimientos estratégicos** adecuados para enfrentar con la flexibilidad requerida y en forma dinámica, la gestión de procesos sociales, en **situaciones proclives al conflicto social** donde **múltiples actores deciden y actúan con diversas racionalidades y con estrategias frecuentemente contradictorias**. Allí radicó su incapacidad para hacer frente a los problemas derivados de la **creciente complejidad** de los respectivos sistemas nacionales, que redundaban en persistentes aumentos de la **dispersión ideológica** y de la **fragmentación del poder político**. Todo ello, que se traducía en un aumento incesante de los **problemas de gobernabilidad**, contrapuesta a una acentuada disminución de la **capacidad de gobernar**, condenó de antemano a un inexorable fracaso a esa pretensión de imponer una racionalidad única establecida **a priori**. A ello también contribuyó el reduccionismo de las explicaciones y conexiones causales provistas por la teoría económica.

En consecuencia, los planes rara vez llegaron a ser ejecutados en la forma en que habían sido concebidos y las OCP pocas veces lograron asumir las funciones que la planificación racional-desarrollista les asignaba. De hecho, las propuestas del desarrollismo sólo lograron algún predicamento en contados países y, cuando ello ocurrió, apenas fue por períodos de corta duración. Esta forma de encarar la planificación terminó por conquistarle una bien merecida imagen de **utopía tecnocrática**, con lo que se contribuyó a desvirtuar el sentido esencial de la idea y del acto de planificar.

Mientras esta modalidad de planificación estuvo en boga, los gobiernos nacionales y sus respectivas burocracias, continuaron manejando los asuntos públicos sin mayores innovaciones. La burocracia estatal tradicional, que nunca miró con buenos ojos a los planificadores desarrollistas - que habitualmente predicaban sobre la forma de conducir la acción social pública con indisimulable soberbia - continuó en lo fundamental impulsando las decisiones y acciones gubernamentales como si tales planificadores y sus respectivas oficinas de planificación nunca hubiesen existido.

En una temprana evaluación, Germánico Salgado reconocerá que "la adopción de la planificación no trajo cambios trascendentes en la política económica ni en el estilo de gobierno." (Salgado, 1968). Esta afirmación constituye un prematuro, pero no por ello menos acertado, epitafio para la planificación racional-desarrollista latinoamericana.

II. LA INELUDIBLE NECESIDAD DE CONTEXTUALIZAR LOS PROCESOS DE ACCION SOCIAL

1. La planificación en la actividad política

La situación suscitada por el fracaso de la experiencia racional-desarrollista y las conclusiones que de allí fueron inferidas, provocaron un conjunto de rechazos o, en el mejor de los casos, de dudas, sobre las posibilidades de la planificación en sí misma y sobre la conveniencia de seguirla utilizando en el caso latinoamericano.

Ello no obstante, sin intentar forzar los hechos, se puede sostener que hoy día, tanto entre los que gustan hablar de planificación como entre los que no gustan hablar de ella, existe cierta coincidencia en que las circunstancias en que se desenvuelven actualmente los procesos de gestión pública, imponen trabajar con un cierto grado de anticipación al futuro que permita reducir hasta donde ello sea posible la incertidumbre que afecta a sociedades de creciente complejidad y conflictividad, con el fin de otorgar la máxima coherencia posible al conjunto de acciones que los gobiernos nacionales deben adoptar a fin de impulsar sus respectivos proyectos políticos⁶. Esto revela la existencia de un cierto consenso en torno a la necesidad de planificar. En última instancia, decidir y actuar según planes y estrategias son actitudes congénitas al ser humano; y, quiérase o no, tanto a nivel individual como corporativo, el hombre continuará guiando así sus decisiones y acciones. Postular una ausencia total de planes y estrategias en la acción social, equivaldría reinventar el andar a ciegas.

No es difícil concluir que en buena parte de los países capitalistas avanzados se está decidiendo y actuando de esta manera, pese a que en muchos casos la palabra planificación no es usada en forma explícita. El que se la use o no se la use o el que esta palabra guste o no guste, constituye un problema semántico irrelevante; lo que realmente importa es que estas sociedades, complejas y conflictivas, necesitan direccionar, con la mayor coherencia posible, sus procesos de reproducción social en función de una cierta imagen deseada de futuro.

⁶ En líneas generales, esto coincide con la idea de Habermas, de que "la planificación puede ser concebida como una modalidad de orden superior de la acción racional con respecto a fines: tiende a la instauración, mejora o ampliación de los sistemas de acción racional mismos" (Habermas, 1968: 53).

En el caso de los países capitalistas periféricos esta necesidad se acentúa, desde que las consecuencias de la revolución científico-técnica y de la reestructuración del capital, los están condenando a un rezago de consecuencias extremadamente desfavorables, que sólo un esfuerzo deliberado de anticipación al futuro podría intentar remediar. De esto también surge la necesidad de tratar de moldear los procesos sociales según proyectos políticos realistas y viables.

Pero, ¿qué es lo que estamos entendiendo como tal, cuando hablamos de planificación?: en lo esencial, estamos pensando en procesos políticos que, como mínimo, cumplen con dos requisitos:

a) en primer lugar, que la acción social gubernamental emana de **un esfuerzo deliberado de anticipación al futuro**. Esto significa que las decisiones que la originan se producen en función de una situación a la que se desea llegar en el futuro, esbozada anticipadamente por los actores sociales que controlan el poder político; esto, en última instancia, supone la existencia de un **proyecto político** en el que se definen, explícita o implícitamente, los fines sociales y los medios adecuados para el logro de esos fines⁷.

b) en segundo lugar, que resultan del hecho de que el respectivo proyecto político es sustentado por una estructura de poder con efectiva **capacidad de gobernar**. Ello significa que los grupos sociales que detentan el control del poder político son capaces de articular bajo su dirección política y moral a un conjunto de grupos o fracciones de clases, fusionando de esta forma una multiplicidad de voluntades dispares en torno a una voluntad nacional; esta voluntad nacional, expresada en una estrategia nacional, es lo que permite a la clase dirigente orientar las prácticas sociales en torno a los fines y a los medios correspondientes al proyecto político que expresa su ideología.

En cualquier caso, debe reconocerse que los intentos de fundamentar la necesidad de planificar no es ahora una tarea fácil en los países latinoamericanos. Ello se debe fundamentalmente al hecho de que en el período de apogeo de la planificación de la década de los sesenta, se afirmó la idea de que planificar era exclusivamente lo que establecía la ortodoxia entonces dominante. El fracaso de aquella experiencia, desprestigió de tal forma tanto a la palabra como a la práctica a que ella alude, que hace difícil volver a concitar adhesión en torno a esta idea.

⁷ Como afirman Solari *et alli* (1980: 7), "lo que da a la acción estatal un carácter planificado es la existencia de un proyecto, vale decir de un conjunto coherente de objetivos que constituyan una meta social".

Si se logra superar estas legítimas resistencias y se termina aceptando que es necesario encarar la gestión pública en forma planificada, habrá que aceptar también que se deberán concebir las tareas de planificación de manera diferente a como lo preconizó la ortodoxia de la planificación racional-desarrollista, desde que tanto desde el punto de vista de su credo, como de la liturgia y de los ritos que la acompañaron demostró su total inadecuación al manejo de sociedades complejas. Está fuera de discusión que aquella concepción no es inherente a la naturaleza y a la práctica de planificación, como entonces se tendió a pensar, sino que apenas constituye una forma peculiar e inoperante de concebirla.

Por lo tanto, para poder seguir hablando de planificación, se impone un replanteo a fondo de su teoría y de su práctica. Para ello, es necesario analizar como se ubican los procesos decisivos y de acción social pública en el juego político real en este tipo de sociedades; allí deben situarse los principales factores que inciden en la determinación de la viabilidad de los diversos componentes (o subprocesos) de dichos procesos sociales. Al respecto, ante todo es necesario aceptar que todo proceso de planificación que se cumpla en sociedades capitalistas está inevitablemente moldeado y acotado por los condicionamientos histórico-estructurales que se derivan de este tipo de sociedad. No se podría avanzar en la discusión del tema de la planificación posible, si se persiste en querer ubicarla en un vacío social, vale decir en una "realidad" sin coordenadas históricas y sin condicionamientos estructurales. La planificación como una suerte de ingeniería social tiene que ser definitivamente descartada.

Quizás la principal debilidad de los intentos realizados por la planificación racional-desarrollista radique en el hecho de que tendieron a dejar de lado la consideración de la gravitación de los principales condicionamientos derivados del contexto histórico-estructural en que debían desarrollarse. En particular, olvidaron los factores inherentes al carácter capitalista de estas sociedades, lo que signó su carácter de utopía irreal; para su correcta comprensión, el problema de la planificación debe ser ubicado y discutido en la específica dinámica general de acumulación y crecimiento capitalista, contemplando las particularidades del respectivo sistema nacional. De allí se deriva un conjunto de condicionamientos y de restricciones, impuestos por los atributos que la definen como sociedad capitalista; son ellos los que delimitan, en cada circunstancia histórica, los límites de lo posible de carácter general para la acción gubernamental.

¿A qué nos estamos refiriendo cuando hacemos referencia a los atributos definitorios de un escenario social capitalista?. La mayor parte de las aproximaciones convencionales a este tipo de sociedad, tienden a coincidir en que, en lo esencial, lo que

la define como tal es la existencia de la propiedad y el control privado del capital, la obtención de beneficios como motivación básica de la actividad económica, la presencia del mercado como marco regulador de esta actividad, la apropiación de beneficios por los propietarios del capital y la provisión de la fuerza de trabajo por actores sociales libres. A lo largo de la evolución histórica de estas sociedades, y en tanto han continuado siendo capitalistas, se han producido en ellas (y se seguirán produciendo) transformaciones de distinta profundidad y significado, pero orientadas esencialmente a la reforma o perfeccionamiento de estos atributos.

En la práctica concreta ellos tienden a constituirse en verdaderos parámetros para la gestión pública y, en particular, para la planificación; así, condicionan la vigencia de una racionalidad dominante en el sistema, que gravita intensamente sobre las decisiones y acciones de aquellos actores que juegan roles protagónicos en los procesos sociales nacionales⁸. Esto da fundamento para plantear la hipótesis de que la planificación gubernamental carece de capacidad para producir el cambio de sus atributos definitorios; un cambio de esta naturaleza significaría lisa y llanamente la configuración de otro tipo de sociedad y, por consiguiente, de otro tipo de Estado. La planificación se mueve en el terreno de la reforma, no en el del cambio social sistémico⁹.

La planificación puede llegar a estar al servicio de un proyecto político que busque producir una transformación radical de los atributos definitorios sistémicos, pero esta tarea solamente será viable una vez que la transformación se ha impuesto políticamente merced a una previa ruptura revolucionaria. Vale decir, en uno y otro caso, en lo fundamental, la planificación solo es un instrumento para guiar los procesos dialécticamente contradictorios de regulación de la reproducción social del sistema vigente, aun cuando estos

⁸ Consideramos aquí que la racionalidad dominante en el sistema se deriva de los rasgos definitorios o constitutivos del mismo. Sin embargo, este concepto adquiere verdadero significado dinámico, si aceptamos que, como afirman Crozier y Friedberg "no se puede hablar de los objetivos o de la racionalidad de una organización, como si ellos existieran en sí, por fuera y por encima de los individuos o grupos, dado que solamente ellos pueden manejarlos y darles vida al incluirlos en sus estrategias, actualizándolos en sus comportamientos" (Crozier y Friedberg, 1977:81).

⁹ Esto no significa negar la posibilidad del cambio social en una determinada sociedad, sino apenas que este tipo de cambio no se produce por la mera vía de la planificación gubernamental.

procesos impliquen reformas de distinto tipo en el marco de la racionalidad vigente (Nizard, 1975).

2. El Estado, marco contextual de la acción social

Las afirmaciones precedentes adquieren sentido si se considera la concomitante formación del Estado nacional capitalista y el papel que el mismo desempeña en relación a los procesos que se desarrollan en su ámbito. Contextualizar los procesos de acción social en este tipo de sociedad, significa ante todo, considerar la naturaleza y el papel del Estado, en tanto Estado capitalista. Para una discusión sobre la planificación posible, es imprescindible reemplazar toda visión voluntarista del Estado (el Estado que necesitaríamos, o que querríamos que existiese), por una concepción realista del Estado¹⁰.

Esto obliga a situar la naturaleza esencial del Estado en una sociedad capitalista, para desde ahí poder descender a la relación Estado/gobierno. Para esto habría que partir del hecho de que el Estado es originaria y constitutivamente un aspecto de las relaciones sociales de producción que caracterizan como tal a este tipo de sociedad; por su propia naturaleza el Estado se constituye históricamente en garante y organizador de esas relaciones sociales y, por lo tanto, de la dominación que ellas concretan (O'Donnell, 1982).

En la medida en que el pacto de dominación implícito en esta relación social cristaliza en términos de "aparato estatal", éste se constituye en el marco contextual en el que se desarrollan los procesos de acción social, gubernamentales y no gubernamentales. En su cristalización institucional (y jurídica) el Estado se expresa como un sistema de normas y restricciones que inciden en favor de la preservación de dicho pacto de dominación; de hecho ellas se constituyen en verdaderas reglas del juego para los actores sociales que intervienen, individual o corporativamente, en dichos procesos. El desarrollo de las prácticas sociales bajo estas reglas del juego busca asegurar, conflictiva y contradictoriamente, la reproducción social del sistema. El Estado, al garantizar los procesos de

¹⁰ Una de las principales debilidades de la planificación racional-desarrollista latinoamericana, en la que se pudo cimentar su voluntarismo utópico, radicó en que tendió a trabajar suponiendo la existencia del Estado que necesitaba, dejando de lado la consideración del Estado realmente existente y posible. (Gurrieri, 1977).

reproducción social, protege la preservación de la racionalidad dominante derivada de los rasgos definitorios del sistema.

Los procesos de planificación en una sociedad capitalista, en la medida en que se desatan desde la cúpula del aparato del Estado y se desenvuelven en su marco contextual, apuntan irremediabilmente a apuntalar la función básica del mismo. Es esto lo que condiciona que la planificación, como proceso que se vertebra en el plano gubernamental, se oriente básicamente a la regulación de la reproducción social del sistema en cuestión. En tal sentido, la planificación es una actividad cuyos resultados son, **stricto sensu**, conservadores de la sociedad respectiva.

La historia latinoamericana provee numerosos ejemplos de frustración política, referidos a casos concretos en que determinadas fuerzas sociales no conservadoras accedieron a los gobiernos nacionales y, desde allí, intentaron planificar para impulsar proyectos no compatibles con la racionalidad dominante en el sistema. En la medida que esos procesos se ubicaron en el ámbito de un Estado nacional relativamente consolidado, tales opciones fundamentales terminaron por no prosperar; allí los grupos conservadores, al amparo de las instituciones y de las normas que objetivan al Estado en aparato estatal, actuaron para restablecer y/o preservar el respectivo sistema de dominación social¹¹.

3. Una multiplicidad de actores en el escenario social

Los procesos de acción social, se estructuran, en lo fundamental, alrededor de las decisiones y acciones que adoptan e impulsan los grupos sociales que controlan el aparato del respectivo Estado nacional; la mayor o menor viabilidad de estas acciones - y, por consiguiente, su mayor o menor persistencia temporal - emana de su confrontación con los intereses y las demandas de otros actores sociales que se mueven en el seno de la sociedad civil. Por ello, la orientación y el contenido posibles de un proceso de acción social, sea este planificado o no, está condicionado por los comportamientos, las decisiones y las acciones de los principales actores que lo protagonizan tanto a nivel gubernamental como no gubernamental.

¹¹ Solamente en aquellos casos en que una previa ruptura política revolucionaria definió las condiciones de viabilidad para el establecimiento de otro tipo de Estado, la planificación pudo ser utilizada con posterioridad para intentar la construcción de un nuevo tipo de sociedad; los ejemplos de Cuba y, en cierta medida, de Nicaragua, son los únicos casos que hasta el presente, documentan este tipo de proceso en la historia latinoamericana.

Si la columna vertebral de estos procesos normalmente está constituida por las decisiones y acciones gubernamentales, interesa ubicar en primer lugar el papel de los actores que despliegan sus actividades desde el aparato del Estado. A este respecto, interesa distinguir, por una parte, a los grupos sociales que - en forma más o menos transitoria - se legitiman como poder político y ejercen el gobierno nacional y, por otra parte, a los cuadros de la burocracia estatal que, en forma relativamente permanente desempeñan las tareas regulares de la administración pública, con mayor o menor dependencia según los casos, de quienes en ese momento controlan la parte central de los procesos decisivos gubernamentales.

En las diferentes etapas del proceso de formación de los sistemas nacionales, ciertos grupos sociales, en función de su mayor poder (económico, ideológico y político) se legitiman políticamente en la cúpula del aparato burocrático del Estado; desde esa ubicación estratégica, a partir del conjunto de intereses, valores y creencias que los impulsan a actuar, establecen la orientación general de los procesos de acción social que allí se desarrollan, a través de una combinación de funciones de dirección (construcción de consenso) y de dominio (ejercicio de la coerción). De esta manera, pretenden inducir determinados comportamientos en diferentes actores sociales, distintos a aquéllos que dichos actores hubieran asumido en ausencia de tales decisiones políticas¹². Con estas decisiones los grupos sociales dominantes buscan configurar una trayectoria hacia la situación que aspiran hacer realidad.

Todo grupo social - en este caso los grupos sociales que controlan el aparato del Estado - decide en función de los llamamientos a la acción correspondientes a su particular posición ideológica; ésta, que presupone una determinada situación deseada para el futuro de la sociedad en que se vive, induce y respalda la acción de dicho grupo. Esta situación deseada se expresa en el **proyecto político** sustentado por esa fuerza política; en él establecen, explícita o implícitamente, los fines sociales a los que se aspira y los medios que se consideran adecuados para lograrlos.

Durante el período de su vigencia todo proyecto político es objeto siempre de continuos ajustes y modificaciones, como consecuencia de que las acciones que buscan conformar una trayectoria hacia sus objetivos, se confrontan permanentemente con los intereses y las demandas de numerosos actores sociales no

¹² Por que, como afirma Wildavsky, "no puede haber planificación sin la capacidad de hacer que otras personas actúen diferente a como lo habrían hecho en otras circunstancias. La planificación supone poder. La planificación es política" (Wildavsky, 1973: 132).

gubernamentales. En ese proceso, las **opciones fundamentales**¹³ que lo estructuran mantienen su vigencia hasta el momento en que las contradicciones que produce su ejecución, conducen a su definitivo agotamiento y a su sustitución por el proyecto de una nueva coalición de fuerzas sociales. Pero mientras estas opciones fundamentales, que individualizan al proyecto político estén vigentes será solamente en torno a ellas que se podrá definir la orientación y el posible contenido del proceso social.

Los lineamientos normativos que emergen del proyecto político sustentado por los grupos sociales legitimados en el gobierno fluyen hacia la burocracia estatal, en cuyo ámbito deben procesarse y convertirse en directivas e indicaciones hacia la sociedad en su conjunto, buscando incidir en el comportamiento de determinados actores particulares. Pero la burocracia estatal (también transformada, merced a su propio crecimiento y diversificación en un grupo de poder complejo y heterogéneo), se constituye en una especie de filtro donde pueden diluirse en mayor o menor grado las directivas recibidas desde la cúpula gubernamental. En última instancia su receptividad ante estas directivas dependerá del efectivo poder de los grupos sociales en el gobierno, en relación a la propia fuerza de la burocracia estatal. Esta relación de poder condiciona las posibilidades de lograr un manejo eficaz de las políticas públicas y por lo tanto de desencadenar un proceso efectivo de planificación.

Pero el análisis de los procesos de acción social que se desenvuelven en un ámbito nacional no puede limitarse a considerar a los actores que se mueven en el plano burocrático gubernamental, puesto que en el seno de la sociedad civil otros actores también deciden y emprenden acciones de diversa trascendencia; en efecto, las decisiones y acciones gubernamentales suscitan pugnas y adhesiones, enfrentamientos y alianzas, conflictos y compromisos entre los actores de la sociedad civil. Estos actores, no sólo deciden y actúan en relación a las decisiones gubernamentales sino que, de acuerdo a sus propios intereses y demandas, problematizan (o desproblematizan) otros asuntos, imponiendo o impidiendo la incorporación de determinadas cuestiones a la agenda pública.

¹³ Utilizamos aquí el concepto de **opción fundamental** en el sentido y con el alcance que le otorga 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" (Touraine, 1974: 172).

Los múltiples actores sociales de la sociedad civil, motivados por posturas ideológicas, a menudo antagónicas, suelen articularse en corporaciones (o en movimientos) para esgrimir sus reivindicaciones ante los grupos sociales en el poder; ello incide normalmente en una reducción de la gobernabilidad de los sistemas respectivos, lo que redundará en una pérdida creciente de viabilidad para los proyectos políticos de los grupos sociales en el poder, haciendo cada día más difícil las tareas de planificación nacional.

4. Bajo el imperio de la dependencia estructural del capital

En cualquier sociedad capitalista, independientemente de cuál sea su nivel de desarrollo, se destaca un tipo particular de actor social: el propietario de los medios de producción. La propiedad privada le otorga a este actor social la potestad de decidir sobre como asignar los recursos productivos de que es propietario; en estas circunstancias, tanto el Estado como la sociedad como un todo, terminan siendo total o parcialmente dependientes de sus decisiones. Vale decir, la relativa autonomía que estas decisiones tienen en los respectivos procesos sociales determinan que allí las prácticas sociales colectivas se encuentren en una situación de inevitable **dependencia estructural del capital** (Przeworsky y Wallerstein, 1986).

En el caso latinoamericano, donde coexisten países en diversas etapas de su proceso de formación capitalista, las situaciones de dependencia estructural del capital no son homogéneas. Ello no obstante, con el avance de los procesos de expansión y consolidación de las relaciones capitalistas de producción en cada sistema nacional, esta dependencia tiende a ganar una ponderación creciente en su dinámica de acumulación y crecimiento.

En ello incide fuertemente el hecho de que los procesos de articulación financiera tanto interna como externa, que corresponden a una nueva etapa del desarrollo capitalista latinoamericano, están conduciendo a una gradual pérdida de importancia del empresario individual como protagonista efectivo de los procesos de acumulación de mayor relevancia; en su lugar, tienden a situarse los conglomerados financieros, y los grupos económicos, siendo en torno a ellos que se despliega la parte medular de dichos procesos. Por otra parte, la intensificación de la internacionalización del capital opera en el mismo sentido, haciendo que las decisiones de inversión (o no inversión) de mayor importancia, tiendan a ser cada vez más dependientes de un cálculo económico que ubica a la maximización de la tasa de ganancia como factor privilegiado. De esta manera, la gestión

del capital tiende a perder sentido nacional, para irse situando paulatinamente en una dinámica de alcance multinacional.

Desde el punto de vista de las prácticas sociales públicas y, en particular, de la planificación, la dependencia estructural del capital significa que aun cuando los grupos sociales que ejercen los respectivos gobiernos nacionales tengan el real control del poder político, ellos solamente podrán conducir u orientar dichos procesos en forma efectiva, cuando sus objetivos sean compatibles con los intereses de los correspondientes propietarios del capital¹⁴. Consecuentemente, a medida que el proceso de articulación capitalista de la sociedad nacional se va consolidando, la posibilidad de impulsar políticas de tipo indicativo está fuertemente (aun cuando no totalmente) condicionada por el hecho de que las indicaciones correspondientes solamente serán integral o parcialmente aceptadas, cuando coincidan con los intereses de los correspondientes propietarios del capital. La opción de invertir o no invertir es siempre una decisión privativa de la iniciativa privada¹⁵.

De todo esto se deriva una de las principales limitaciones que la planificación enfrenta en una sociedad de este tipo: a medida que la racionalidad capitalista se va extendiendo y afirmando en ella, la dependencia estructural del capital tiende a hacerse más intensa.

Por otra parte, la profundización de la inserción de los sistemas nacionales latinoamericanos en la economía-mundo capitalista, implica el fortalecimiento de otros condicionamientos y restricciones, que también afectan a los procesos decisorios nacionales de planificación. Las articulaciones que se manifiestan en términos productivos,

¹⁴ En tal sentido, Przeworsky y Wallerstein señalan que "el pueblo puede tener derechos políticos, puede votar y elegir gobiernos, los gobiernos pueden seguir el mandato popular, pero la capacidad efectiva de cualquier gobierno de cumplir cualquier objetivo esta limitada por las decisiones privadas de los dueños del capital" (Przeworsky y Wallerstein, 1986: 245)

¹⁵ Offe destaca la trascendencia de este aspecto al afirmar "mientras las decisiones de inversión sigan siendo "libres", es decir, mientras se rijan por la ley de la rentabilidad máxima esperada, la variable decisiva que dirige las opciones políticas "realistas" es lo que Kalecki ha denominado "confianza empresarial"; y la máxima sanción política es la no-inversión o su amenaza (...). El fundamento del poder y del dominio capitalista radica en este derecho institucionalizado de retirada del capital, del cual la crisis económica no es más que la manifestación agregada" (Offe, 1979:12-13).

financieros, tecnológicos, de patrones de consumo, culturales, políticos, militares, etc., entre elementos de cada sistema nacional y otros componentes del sistema capitalista mundial, le dan un sentido cada vez más concreto al concepto braudeliano de economía-mundo. La persistente intensificación de estas articulaciones, producto de un incontrolable proceso de transnacionalización de la economía mundial, hace que cada una de las economías nacionales se vaya transformando en partes de esa totalidad mayor.

¿Qué consecuencias puede tener esto para el problema que aquí estamos discutiendo?. Básicamente, que ello lleva a una paulatina e inexorable reducción de los grados de libertad de los que un gobierno nacional puede disponer para tomar sus decisiones; en efecto, al intensificarse las interdependencias internacionales, un conjunto de decisiones adoptadas en otras partes de la totalidad afectan significativamente los procesos nacionales, sin que lo que se pueda hacer en un ámbito nacional pueda variar mayormente sus consecuencias. En un mundo crecientemente articulado, sin duda esto constituye una fuerte limitación para la gestión pública.

III. LA IMPOSTERGABLE TAREA DE ENFRENTAR EL INFIERNO NUESTRO DE CADA DIA

1. Tras las huellas de Maquiavelo

El fracaso de los intentos realizados en nombre de la planificación racional-desarrollista, llevó paulatinamente al convencimiento de que las tareas cumplidas por los OCP tenían escasa trascendencia desde el punto de vista político. Ello no obstante, muchos planificadores se mostraron poco propensos a abandonar el papel que en cierta medida se habían autoasignado en la escena burocrático estatal y, dentro y fuera de la misma, tratando de recuperar el sitio perdido, se dieron con frecuencia a la tarea de "inventar" nuevos procedimientos de planificación, supuestamente más efectivos.

Como consecuencia de ello, diversas propuestas alternativas han hecho su aparición durante los últimos años. Ray Bromley, al analizar la situación de la planificación en el capitalismo periférico, revisó varias "propuestas alternativas para 'reformular' a la planificación del desarrollo" y concluyó que "no existe la prescripción universal para hacer a la planificación más eficiente y no existe ningún remedio para resolver los problemas que no necesite ser adaptado a la naturaleza del

sistema en que se aplica". (Bromley, 1983: 19). Sólo aquéllos que anteponen lo formal (los procedimientos) a lo estructural (los rasgos constitutivos de un tipo concreto de sociedad) podrían cuestionar el sentido esencial de esta afirmación de Bromley.

Como hemos intentado mostrar, las dificultades que enfrenta toda acción social planificada reposan básicamente en los condicionamientos y restricciones de orden histórico-estructural inherentes al tipo de sociedad a planificar y no en los procedimientos a emplear; por ello, carece de fundamento lógico suponer que sería posible cambiar en forma radical el papel y las perspectivas de la planificación en el capitalismo por la vía de la invención de nuevos procedimientos. Como es obvio, esto no implica afirmar que los procesos de gestión pública no sean perfectibles, ni que carezcan de capacidad para impulsar cambios trascendentes; los avances de la revolución científico-técnica y de la internacionalización de la economía, son ejemplos de los profundos cambios que afectan a estas sociedades y no hay duda de que la acción de los respectivos gobiernos nacionales no ha sido totalmente ajena a ellos.

En estas circunstancias, ¿qué sentido puede tener el reivindicar un replanteo del concepto y de la acción de planificar?. En lo fundamental, pensamos que estos replanteos cobran sentido solamente cuando se los ubica en el marco de los esfuerzos que se están desplegando, tanto en el plano de la práctica como en el de la teoría, en pos de una recuperación del realismo en la actividad política para la consolidación democrática. Hace algún tiempo, haciendo referencia a la experiencia latinoamericana de planificación, Oszlak afirmaba que "los planificadores fracasan habitualmente porque pretenden, aunque no lo planteen así o no sean conscientes de ello, influir un juego - la política - que se rige por reglas diferentes" (Oszlak, 1980: 12). Quizás esta afirmación encierre el gran desafío que tiene que enfrentar la planificación en el futuro si acaso quiere dejar de ser un mero ejercicio académico que se mueve en el plano de lo utópico: ponerse al servicio de la actividad política concreta que, como arte de lo posible, se desarrolla en contextos estructurales históricamente situados.

En cualquier caso, estos esfuerzos tendrán que desarrollarse en un ámbito cultural nuevo, menos propenso que en el pasado a las utopías y a las ilusiones fáciles. Después de la frustración de ciertas ilusiones despertadas por las experiencias populistas y desarrollistas, después de la decepción ocasionada por la desautopización de los socialismos reales, después de la demitificación de algunos idealizados paradigmas de referencia, después de la dura experiencia autoritaria de las últimas décadas, se percibe un doloroso (pero también necesario) esfuerzo por tratar de poner los pies en la tierra; en una suerte de humilde retorno a Maquiavelo, se busca

ahora tratar de ubicar la actividad política nuevamente en sus coordenadas reales.

Esta actitud guarda clara correspondencia con los principales síntomas que caracterizan al momento de la posmodernidad. Estos síntomas, cuya presencia se comienza a percibir en muchos países de la región se refieren principalmente a una marcada desconfianza hacia las grandes utopías, una creciente pérdida de entusiasmo en ciertos paradigmas de referencia otrora idealizados, un fuerte escepticismo en relación a las posibilidades de las explicaciones totalizantes, la pérdida de fe en la Gran Razón del iluminismo, la aceptación de la existencia de múltiples racionalidades y de la fragmentación social (Brunner, 1986; Lechner, 1988).

Así como no podemos negar que nuestros países ya han sido tocados por la modernización - modernización incompleta, pero modernización al fin y al cabo - más allá de una natural resistencia a aceptar sin discusión ciertas modas importadas, también tenemos que acordar que los rasgos de la posmodernidad ya marcan su presencia entre nosotros. Sería prácticamente imposible que estas sociedades, cada día más inmersas en una totalidad supranacional, pudiesen permanecer ajenas a su avance¹⁶.

Es justamente en estas sociedades, signadas por el avance de la cultura posmoderna, donde se tendrán que desarrollar las prácticas sociales orientadas al rescate de la democracia¹⁷. En esas coordenadas, buena parte de la discusión sobre la actividad política posible ha focalizado su atención en los condicionamientos y en las modalidades que han tenido habitualmente los procesos de acción social colectiva. ¿Qué aspectos deberíamos rescatar de esa discusión para tratar de ubicar correctamente las perspectivas de la planificación?. Al

¹⁶ Afirma Lechner a este respecto: "la búsqueda de nuevas formas de hacer política, la elaboración de nuevas concepciones de la política, se insertan en un contexto internacional que podríamos denominar cultura posmoderna" (Lechner, 1986: 130).

¹⁷ En esta perspectiva, habría que examinar con especial cuidado la muy lúcida argumentación de Rinesi y Decándido, en el sentido de que la mayor parte de las propuestas de rescate de la democracia no constituyen más que expresiones de "un resignado discurso de lo imposible" (Rinesi y Decándido, 1987). Quizás este carácter de resignado discurso podría ser aplicado todavía con mayor propiedad, cuando intentamos examinar las perspectivas de una planificación gubernamental realista en el marco de sociedades capitalistas, donde los condicionamientos que allí encuadran la acción social dejan poco espacio para el voluntarismo y para la utopía.

analizar los rasgos de la actividad política en una cultura posmoderna, Lechner ha señalado que en la construcción de sistemas políticos democráticos sobresalen dos tendencias: en primer lugar, una fuerte revalorización de la secularización, como "oposición al mesianismo introducido por la perspectiva revolucionaria de los sesenta y exacerbado por el autoritarismo" y, en segundo lugar, un llamado al realismo, que reaccionando "contra una visión heroica de la vida y un enfoque mesiánico del futuro, se replantea la política como 'arte de lo posible'" (Lechner, 1986: 182-183).

En este ambiente secularizado, donde la política tiende a ser ubicada como "arte de lo posible", ¿qué papel le puede caber a la planificación?. Al respecto, parecería que si lo que se busca es salir del terreno de lo utópico para ubicarse en el plano de lo posible, ante todo habría que descartar definitivamente el supuesto tan caro a la planificación racional-desarrollista, de que las prácticas sociales gubernamentales deberían ser concebidas en función de una racionalidad única establecida a priori. La realidad observable muestra que los procesos decisorios gubernamentales y los respectivos procesos de acción social siempre se construyen a base de una **racionalidad práctica** (estratégica y procesal), que es la única forma de abordar situaciones problemáticas, vale decir, situaciones en las "que el sujeto debe obtener información de diversas clases y procesarla en diversas formas a fin de llegar a un curso de acción razonable, a una solución para el problema" (Simon, 1976: 136). En una dinámica de este tipo, la práctica concreta siempre reviste características de **aproximaciones por prueba y error** que, desarrolladas en el marco de agudas restricciones cognoscitivas, sólo puede pretender conseguir acercamientos imperfectos a los resultados buscados.

Se trata, en definitiva, de procesos contradictorios y conflictivos, donde las decisiones y acciones se van definiendo estratégicamente en la propia **praxis** social. Las condiciones en que se desarrollan estos procesos corresponden cabalmente con aquellas en que, según Lucien Sfez, se mueve el hombre aleatorio de la época contemporánea, en contraposición al hombre cierto del liberalismo clásico y al hombre probable del liberalismo moderno: "la decisión contemporánea es un relato siempre interpretable, multi-racional, dominado por la multifinalidad, marcado por el reconocimiento de varios objetivos posibles, simultáneos, en ruptura." (Sfez, 1984: 124).

Lo dicho no descarta el hecho de que los grupos sociales que en cada circunstancia histórica buscan legitimarse en el ejercicio del poder político nacional, actúen en función de una postura ideológica que presupone un tipo de sociedad deseada, que se expresa en el particular proyecto político que reivindican; por lo tanto, sus decisiones y acciones tienden, con todas las restricciones que la realidad impone, a seguir las normas

establecidas por ese proyecto político. Aun cuando la complejidad del respectivo escenario social les imponga el actuar según una racionalidad práctica, su esfuerzo estará orientado por aquella situación, obviamente inalcanzable, a la que desean aproximarse en el futuro.

2. Esbozando un camino hacia lo posible

Si se consideran los condicionamientos y las restricciones que afectan a los procesos de acción social en las sociedades capitalistas, habría que aceptar que los objetivos esperables de los procesos planificados no podrán desbordar los límites que imponen esas realidades. Sin embargo, en este ámbito, cabe preguntarse, ¿hay hoy día otros caminos viables para encarar los procesos de reforma que nuestros países requieren, que no sean los que se pueden transitar guiados por proyectos políticos modernizadores, confrontados por la permanente acción social reivindicativa de los actores que se mueven en una bullente sociedad civil?. Para todo esto, las condiciones democráticas aparecen como un prerequisite.

¿Cómo se puede ubicar entonces la **tarea de planificación** en sociedades como las latinoamericanas?. A base de la discusión que antecede, se podrían intentar algunas previsiones relativas a aspectos relevantes del contexto histórico-estructural, para luego tratar de llegar a ciertas conclusiones sobre las perspectivas de la planificación latinoamericana. Esas previsiones apuntan en la siguiente dirección:

Primero: el crecimiento y el avance de los procesos de modernización, continuarán aumentando la complejidad de los sistemas nacionales. Por ende, la búsqueda de una mayor coherencia para poder regular el funcionamiento y desarrollo de los mismos exigirá mayores esfuerzos de planificación.

Segundo: el avance de los procesos de crecimiento y de modernización, seguramente tenderán a afirmar y a profundizar la racionalidad capitalista de los respectivos sistemas nacionales y esto, como es lógico, contribuirá a aumentar la **dependencia estructural del capital**.

Tercero: la intensificación de los procesos de articulación financiera de nuestros países en la economía-mundo, habrá de traducirse en mayores (y, muchas veces, mejores) alternativas de inversión en otras partes de esa totalidad de fronteras atenuadas.

Cuarto: es previsible que con el aumento de la complejidad de cada sistema nacional, se acentúe la dispersión ideológica y la fragmentación del poder. Ello probablemente aumentará la

conflictividad social, con lo que tenderán a agravarse los problemas de gobernabilidad y de capacidad de gobernar, con sus lógicas consecuencias negativas para la planificación.

Quinto: la persistencia e intensificación de los procesos de articulación de los sistemas nacionales latinoamericanos con la economía-mundo capitalista, incidirá inevitablemente en una fuerte disminución de la autonomía decisoria efectiva de cada país. Con lo que el campo de acción de la planificación tenderá a ser más restringido.

Si estas previsiones son correctas, se justifica preguntarse: ¿qué papel podría cumplir entonces la **planificación gubernamental capitalista**? A la luz de lo expuesto hasta aquí, se pueden sugerir las siguientes conclusiones a este respecto:

a) la planificación seguirá cumpliendo, contradictoriamente, con la función de preservar y regular la reproducción de los rasgos constitutivos de los respectivos sistemas nacionales, tratando de asegurar la máxima coherencia posible entre el funcionamiento y el desarrollo de los mismos;

b) la orientación y el contenido básico de los respectivos procesos de planificación estarán fijados esencialmente por los lineamientos normativos de los proyectos políticos sustentados por los grupos sociales dominantes en cada sistema nacional, bajo el control de los respectivos Estados nacionales;

c) el éxito (y la viabilidad) de los proyectos políticos que se trata de impulsar mediante la planificación, dependerá esencialmente, por una parte, del poder efectivo de los grupos legitimados en cada gobierno nacional y, por otra parte, del nivel de compatibilidad del respectivo proyecto político con la racionalidad dominante en dichos sistemas;

d) los proyectos políticos vigentes, permanentemente sometidos a la confrontación con los intereses y las demandas de múltiples actores sociales que actúan con diferentes racionalidades y estrategias, no pueden ser considerados como inmutables. Por ello, tales confrontaciones pueden producir brechas de variable importancia y permitir la iniciación de procesos de reforma en las sociedades respectivas;

e) en cualquier circunstancia, las decisiones y acciones, individuales o corporativas, de los actores sociales no gubernamentales, provocarán la problematización (o la desproblematización) de ciertas cuestiones, obligando de esta forma a su inclusión (o exclusión) en la agenda de asuntos públicos. Quizás sea a este nivel donde se plantearán las mayores y mejores perspectivas para dinamizar los procesos de reforma en el seno del capitalismo, posibilidades éstas que justamente tienden a potencializarse en situaciones democráticas.

De acuerdo a estas conclusiones, habría que descartar definitivamente las ilusiones voluntaristas de una planificación al servicio del cambio social, tal como planteaban los planificadores desarrollistas de los años sesenta; sin embargo, tanto la dinámica contradictoria que se genera en torno a estos proyectos políticos, como la acción de los actores no gubernamentales, pueden abrir senderos aptos para impulsar procesos de reforma en el ámbito de estas sociedades. Puede que esto no parezca mucho, pero quizás no sea tan poco. En cualquier caso, es de esta manera como principalmente se han estado construyendo los entornos en los que nos toca vivir y probablemente de esta manera se seguirán construyendo los entornos en que habremos de seguir viviendo.

Santiago de Chile, junio de 1989

R E F E R E N C I A S

- BROMLEY, Ray (1983) - "La planificación del desarrollo en condiciones adversas". Revista Interamericana de Planificación, México, vol. XVII, núm. 66, junio.
- BRUNNER, José Joaquín (1986) - "Los debates sobre la modernidad y el futuro en América Latina". FLACSO, Santiago de Chile, Documento de Trabajo, núm. 293.
- CAMHIS, Marios (1979) - Planning theory and philosophy. Londres, Tavistock.
- CROZIER, Michel y Erhard FRIEDBERG (1977) - L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective. Paris, Editions du Seuil.
- DE MATTOS, Carlos A. (1987) - "Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina". Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, núm. 31, abril.
- DE MATTOS, Carlos A. (1979) - "Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana". Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, núm. 8, agosto.
- FALUDI, Andreas (1973) - Planning theory. Exeter (UK). Pergamon.

- GURRIERI, Adolfo (1987) - "Vigencia del Estado planificador en la crisis actual". Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, núm. 31, abril.
- HABERMAS, Jürgen (1968) - Ciencia y técnica como "ideología". Madrid, Editorial Tecnos.
- ILPES (1966) - Discusiones sobre planificación. México, Siglo XXI Editores.
- LECHNER, Norbert (1986) - "La democratización en una cultura posmoderna". Leviatán, Madrid, II época, núm. 23/24, otoño-verano.
- NIZARD, Lucien (1975) - "Nécessaires régulations planificatrices de l'appareil d'Etat dans la France capitaliste d'aujourd'hui". Revue Francaise de Sociologie, supl.
- O'DONNELL, Guillermo (1982) - El Estado burocrático autoritario. Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- OFFE, Claus (1979) - "Notas sobre el futuro del socialismo europeo y el Estado". Versión en español en VVAA, Capitalismo y Estado. Madrid, Revolución, 1985.
- OSZLAK, Oscar (1984) - "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas". Estudios CEDES, Buenos Aires.
- PRZEWORSKI, Adam y Michael WALLERSTEIN (1986) - "Soberanía popular, autonomía estatal y propiedad privada". En EURAL, Crisis y regulación estatal: problemas de política en América Latina y Europa. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- RINESI, Eduardo y Claudia DECANDIDO (1987) - "El resignado discurso de lo imposible". Graffiti, Rosario (Arg.), vol. I, núm. 1, julio.
- SALGADO, Germánico (1963) - "Los primeros esfuerzos de planificación en América Latina. Notas sobre una experiencia". Santiago de Chile, ILPES (mimeo).
- SFEZ, Lucien (1984) - La decisión. Paris, Presses Universitaires de France.
- SIMON, Herbert A. (1976) - "De la racionalidad sustantiva a la procesal". En, Frank Hahn y Martin Hollis (comps.), Filosofía y teoría económica. México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

SOLARI, Aldo et alli (1980) - El proceso de planificación en América Latina: escenarios, problemas y perspectivas. Santiago de Chile, ILPES.

TOURAINE, Alain (1974) - Introducción a la sociología. Barcelona, Ariel, 1978.

WILDAVSKY, Aaron (1973) - "If Planning is Everything, Maybe it's Nothing". Policy Sciences, Amsterdam, vol. 4, núm. 3, junio.

1
2

3
4

