

INT-2088



ILPES

~~CEPAL/ILPES (2088)~~
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento CPRD-D/59



UN MODELO CONCEPTUAL DEL COMPORTAMIENTO DE LA PLANIFICACION*

John Friedman

- * El presente documento, que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de los cursos del Programa de Capacitación, es una traducción realizada por el CIDU del original en inglés: "conceptual model for the analysis of planning behaviour". En Faludi, A. (ed.). A reader in planning theory, New York, Pergamon Press, 1973.

77-7-1623

UN MODELO CONCEPTUAL DEL COMPORTAMIENTO DE LA PLANIFICACION

John Friedmann

Introducción

Hasta hace algunos años atrás, las discusiones sobre planificación estaban restringidas, de manera general, a la consideración de un modelo abstracto de perfecta racionalidad en la toma de decisiones sociales ^{1/}. Sin embargo, no bien fue confrontado a la realidad del mundo este modelo resultó ser insatisfactorio. Teóricamente, no era de interés porque no conducía a hipótesis fructíferas y era incapaz de una modificación interna. Fracaso como modelo normativo, porque la racionalidad en la vida real está siempre "limitada", de manera que las recetas para planificación que podían ser extraídas del modelo estaban inevitablemente fuera de lugar ^{2/}.

Con el surgimiento repentino del interés por la planificación nacional, los científicos sociales han comenzado a estudiar el verdadero funcionamiento del proceso de planificación. Algunos eruditos están concentrándose en los contenidos objetivos de los planes nacionales y la sabiduría de las estrategias adoptadas; otros, están investigando la maquinaria administrativa que ha sido desarrollada, e incluso otros, la forma en que se inició la planificación y en que se llegaron a hacer los primeros planes ^{3/}. Pero donde erraron los primeros teóricos, al ignorar la práctica de la planificación, los nuevos empiristas están inclinándose demasiado en la otra dirección: ellos simplemente miran a las actividades llamadas planificación y describen aquello que ven. Sin duda esto está conduciendo a la recolección de una gran cantidad de información, pero también a inconcientes distorsiones cuando quiera que las preconcepciones básicas no hayan sido explícitas. En todo caso, la mera descripción de algo tan efímero como la planificación nacional tiene escasamente un valor

/histórico, y

histórico, y los hechos, a menudo, no son significativos en sí mismos. Ellos, es cierto, no aumentan significativamente el conocimiento verificable que por sí sólo es capaz de llevar a una rehabilitación de la teoría de la planificación ^{4/}. La importancia de estos estudios radica primordialmente en su reciente acceso, lo que ha permitido traer al estudio de la planificación dentro del campo de la investigación social empírica.

El presente trabajo es un intento de crear aquel orden conceptual mínimo necesario para un estudio de la planificación científicamente más disciplinada.

Las definiciones constituyen un punto de partida conveniente ^{6/}. Entre las muchas formas posibles de mirar la planificación, quiere usar una que se refiere a la planificación como la orientación de los cambios dentro del sistema social ^{7/}. Específicamente, tengo en mente el proceso de auto-orientación que, puede implicar el promover el crecimiento diferencial de los componentes de sub-sistemas (sectores), el activar la transformación de las estructuras de sistemas (políticas económicas y sociales) y el mantener los límites de sistemas durante el curso del cambio ^{8/}. Según esto, la idea de la planificación implica: la confrontación de lo esperado de una realización con lo intentado para ella, la aplicación de controles para cumplir la intención cuando no se cumplen las expectativas, la observación de las posibles desviaciones de la trayectoria de cambios prescrita y la repetición de este ciclo cada vez que se perciba una desviación significativa ^{9/}. A esta visión de la planificación como un sistema de auto-orientación, quisiéramos agregar una concepción aún más general que nos llevará directamente a la estructura del modelo. La planificación puede considerarse simplemente como la acción de la razón sobre una red de actividades en movimiento, a través de la intervención de ciertas estructuras y procesos de decisión. El énfasis en este caso está en la intervención y, por lo tanto, en la planificación para el cambio. Esta intervención está hecha sobre la base del esfuerzo intelectual o, simplemente, del pensamiento. Cuando

/hablamos de

hablamos de "introducir" la planificación, entonces, lo que se pretende es siempre la introducción de modos y medios para usar una inteligencia técnica que engendre cambios los cuales de otra forma no ocurrirían.

Desde mi punto de vista, esto es fundamental. La sociedad es una entidad en movimiento. Puede llegar a una etapa de crisis o puede simplemente experimentar ciertas insatisfacciones que den lugar a la planificación. Pero en cualquier caso la vida continúa. Es sobre esta corriente de vida en marcha que deben actuar los planificadores con el frágil instrumento de su mente (amplificada por cualquier activador o control disponible) para poder superar la crisis, resolver los problemas o simplemente esforzarse para evitar mayores rupturas en el futuro.

Lo que Karl Mannheim llamó la reconstrucción de la sociedad no es un problema de fácil solución. Examinemos, por eso, el modelo para el análisis de la conducta de planificación que se resume en la figura 1.

El modelo

El modelo tiene cuatro características generales:

1. Incorpora simultáneamente el pensamiento, la decisión y las estructuras de planificación.
2. Es válido sólo para lo que he denominado planificación para el cambio. Posiblemente, existen otras formas de planificación que no han sido incluidas, como la investigación de operaciones.
3. Es un intento de distinguir diferentes formas de planificación para el cambio y asignar a cada una de estas formas su nivel y posición apropiada. Se esbozarán algunas de las relaciones hipotéticas que existen entre ellas, pero queda por hacer mucho trabajo sistemático.
4. El modelo pretende ser una ayuda a la investigación empírica. En base a los resultados actuales tendrá sin duda que ser refinado, modificado y ampliado. Se encuentran específicamente ausentes del

/modelo las

modelo las formas institucionales de la planificación y el reconocimiento explícito de la dimensión del tiempo en que ocurren los procesos de planificación.

En las páginas siguientes, se explicarán los principales componentes del modelo.

La planificación para el cambio se divide en dos formas básicas de acuerdo a un criterio de relativa autonomía en la toma de decisiones. En la planificación del desarrollo, la autonomía es comparativamente grande en lo que respecta a la formulación de los fines y la elección de los medios; en la planificación adaptativa, la mayoría de las decisiones dependen fuertemente de las acciones de actores ajenos al sistema de planificación. Por supuesto, la mayoría de las decisiones de planificación van a ser tomadas en algún lugar del continuo entre la completa autonomía y la completa dependencia. Y el comportamiento de los sistemas de planificación va a variar de acuerdo a la distribución de las funciones de decisión entre los dos extremos. Por ejemplo, la planificación del desarrollo urbano al nivel de la ciudad generalmente será mucho más adaptativa que relativa al desarrollo: en gran parte, tendrá que responder o adaptarse a fuerzas externas, como son los cambios en las preferencias de ubicación de las firmas industriales, sobre las cuales la municipalidad, a través de su propio funcionamiento, no puede influenciar significativamente. Lo contrario es válido en la planificación del desarrollo nacional. En este caso, las autoridades públicas pertinentes, y la nación es dueña de su destino en un grado mucho mayor que cualquiera municipalidad dentro de ella. Sin embargo, aún entre naciones, pueden haber diferencias en cuanto al grado de dependencia de fuerzas externas; por lo tanto, una nación pequeña y débil como Haití tendrá que, sin duda, planificar en forma más adaptable - si es que planifica - que la ciudad de Sao Paulo.

/¿Cuáles son

¿Cuáles son las principales diferencias, en cuanto al comportamiento esperado, entre la planificación del desarrollo y la adaptativa? No quisiera llevar la metáfora muy lejos, pero puede ser instructivo comparar la relación de la planificación desarrollo-adaptativa con la existente entre un esclavo y su amo. Suponiendo que el esclavo permanece esclavo (qué, desde luego puede decidirse a no permanecer) ¿cómo promueve él sus intereses personales? Se sugieren cuatro formas de comportamiento:

1. El esclavo luchará por mover en forma oportunista los instintos de la voluntad de su amo, sin considerar ningún fin, pero, más bien, buscando una acomodación moderada, asiéndose de cualquier posibilidad evidente de gratificación inmediata que pueda aparecer.
2. El esclavo buscará aumentar su área de libertad para efectuar elecciones y acciones autónomas.
3. Las ambiciones del esclavo generalmente serán más modestas que las de su amo. Pero, en su anhelo de lograr mayor autonomía, podrá adaptar sus fines cada vez más a los de su amo, imaginándose un interés conjunto o común que pueda compartir por adhesión. Esta es la típica relación feudal.
4. El esclavo recurrirá a la manipulación política con el objeto de cambiar la voluntad del amo en favor de los intereses propios del esclavo. El término manipulación política debe interpretarse en este contexto en su sentido amplio y puede incluir subordinación excesiva, adulación, insinuación, presión sutil, decepción y otras formas de manipulación indirecta.

Ahora bien, una forma de comportamiento similar a la del esclavo, parece caracterizar también a la planificación adaptativa. Habrá una tendencia, por ejemplo, a empujar las decisiones hacia arriba, hacia los centros de planificación para el desarrollo donde los parámetros de elección en los niveles bajos pueden ser cambiados. En este esfuerzo, los sistemas de planificación de niveles bajos, generalmente dependerán de la manipulación política para alcanzar sus fines. Vale la pena notar, sin embargo, que la planificación adaptativa puede

/reforzar la

reforzar la acción política con una propia contraplanificación de manera que las negociaciones con las autoridades centrales puedan conducirse en un plano de igualdad intelectual. Puesto que, por el lado del Gobierno, cualquier convenio en un complejo sistema económico avanzado es llevado a cabo en gran parte por expertos técnicos calificados, las partes litigantes deberán estar igualmente preparadas para entrar en negociaciones 10/.

Al mismo tiempo, el reconocimiento gradual de interdependencia dentro del sistema puede guiar a los intereses separados y partidistas - cada uno de los cuales está comprometido en una medida de planificación adaptativa - a describir algo así como un interés público, tal como lo demuestra claramente en Estados Unidos los trabajos del Bureau of Economic Research, Brookings Institution, Committee of Economic Development y National Planning Association, lo cual los conducirá gradualmente en la dirección de la planificación política cuasi-gubernamental, a pesar de que los intereses que ellos nominalmente representan son privados. Por lo tanto, en el aspecto técnico al menos, puede fundirse la planificación adaptativa con la planificación para el desarrollo, el sub-sistema con el sistema de planificación.

Finalmente, la planificación adaptativa es típicamente oportunista. Por ejemplo, una razón de la inestabilidad, a menudo señalada, de los programas municipales de desarrollo capital a largo plazo en Estados Unidos es que las ciudades no pueden soportar la pérdida de la ayuda financiera estatal o federal, la que frecuentemente juega un papel decisivo en los trabajos municipales públicos. Puesto que los fondos provenientes de fuentes extranjeras a menudo se ponen disponibles sólo con poco tiempo de aviso, y ya que están unidos a criterios de funcionamiento específico, y que normalmente requieren de aportes iguales, con frecuencia se hacen modificaciones significativas en el programa las que se acomodan al surgimiento de oportunidades sorpresivas de financiamiento externo 11/. En forma similar, una gran cantidad de la así llamada planificación nacional está

/aparejada con

aparejada con la disponibilidad de fondos y las condiciones concomitantes de las fuentes internacionales. La sorpresiva creación de las agencias de planificación nacional en América Latina en respuesta a una exigencia de planes nacionales como condición para la existencia de la Alianza para el Progreso es el caso en cuestión. El contenido de estos planes refleja claramente lo que cada país cree que, en un tiempo dado, será el programa más persuasivo para obtener fondos de la Alianza, ellos no están necesariamente orientados hacia las prioridades de las necesidades domésticas.

Los diferentes grados de autonomía y dependencia de la toma de decisiones tienden a reflejarse en una jerarquía de autoridades de planificación relacionadas entre sí en una forma técnica y política más o menos sistemática, en la que cada nivel tiene su función apropiada y su poder de decisión. Ya que cada nivel más alto es capaz de cambiar parámetros sobresalientes por decisiones en todos los más bajos niveles, y puesto que cada cambio paramétrico representa, en un sentido, un cambio de política, se tiende a encontrar un énfasis en la programación - la especificación detallada de inversiones en volumen, tiempo y lugar - en los bajo niveles de la jerarquía. O, en términos de nuestro modelo, la planificación para el desarrollo tiende a transformarse en políticas, la planificación adaptativa en programación. De hecho, sin embargo, las dos se mezclan en proporciones variables, según sea el punto en el continuo autonomía-dependencia donde ocurra la planificación.

En el caso de la planificación para el desarrollo, el rol de las instituciones políticas como guías y como resultantes de conflictos se hace obviamente crucial. Es aquí donde se toman las decisiones paramétricas básicas y donde deben resolverse los intereses en conflicto de los planificadores adaptativos. Esta es no sólo una función técnica, sino también, y quizás en gran escala, una política.

Ahora bien, la relación entre las funciones de la política y de la planificación es compleja y ciertamente va mucho más allá de la formulación usual de que "el planificador propone y el político /dispone". Como

dispone". Como carezco del espacio suficiente para un análisis completo, serán suficientes tres comentarios ^{12/}.

Primero, el proceso de la efectiva decisión casi siempre involucra simultáneamente tanto a los expertos como a los políticos en un molde de estrechas relaciones de trabajo diario. Ningún político que aprecie los servicios de un experto, deseará frustrar consistentemente sus juicios, ni tampoco ningún experto que desee influenciar se opondrá sistemáticamente a los deseos de sus empleadores. Por el contrario, el experto, generalmente se esforzará en complacer al político, llegando a ser excesivamente sensible al más leve cambio de ánimo. Pero, ya que, en las decisiones de planificación las políticas contienen necesariamente ingredientes tanto políticos como técnicos - cada una de dichas decisiones afectará a intereses importantes en grados variables, pero deberá satisfacer también a criterios técnicos - el experto tiene un rol importante que jugar en la formación de la decisión. Sin embargo, una vez que se toma la decisión, se hace excesivamente difícil determinar las contribuciones hechas por cada grupo. Representa más bien una síntesis del juicio de los políticos y de los expertos. El fracaso en llevar a cabo esta síntesis significará que los planes permanecen sólo en el papel o alternativamente, que al ser exclusivamente políticas adoptadas, son inadecuadas o inapropiadas en relación al problema al que están dirigidas ^{13/}.

En segundo lugar, la planificación exitosa en sus aspectos más técnicos, debe reunir ciertos requisitos internos para el juego político mismo. Aunque estos usos de la planificación generalmente no son explícitos, ellos, a pesar de todo, son reales. Algunos de estos escondidos propósitos podrían ser:

1. Representación simbólica de progreso, modernismo, etc.
2. Movilización de recursos externos
3. Redistribución de la relativa influencia o peso de los participantes en una estructura de poder difusa (i.e. fortalecimiento de los poderes del Ejecutivo, de los técnicos, del sector industrial, etc.).

/4. Ayudar a

4. Ayudar a construir un acuerdo nacional de los valores fundamentales

5. Estimular una mentalidad de desarrollo y,

6. Fomentar la "contra-planificación" ^{14/}

Valga sólo un ejemplo. En su estudio reciente sobre planificación en Tanzania, Anthony Rweiemamu escribe:

"En una nación nueva como Tanzania, un plan nacional es un sustituto mayor, si bien incompleto, de los bienes que habían sido prometidos explícita o implícitamente, durante la lucha por la independencia. En cuanto a que sea indicativo de un futuro de abundancia, un plan nacional sirve como un agente unificador de una sociedad de otro modo relajada y frágil... Por lo tanto, aunque las metas económicas y sociales no se realicen completamente, un plan tendrá éxito en la medida en que sirva para movilizar las energías de la gente, para lograr la integración nacional y una medida de consenso político" ^{15/}.

Es evidente que estos usos diversos de la planificación - con frecuencia no sólo más importantes que los propósitos explícitos por los cuales se emprende la planificación (crecimiento más rápido, mayor eficiencia, mejor coordinación) sino también inconsistentes con estos fines - definirán también los papeles específicos de los expertos y políticos y, por cierto, ayudarán a formar el marco institucional de la planificación. Esto se aclarará más adelante cuando se discutan las diversas formas de la realización de la planificación.

La influencia relativa de una función de planificación técnica en la administración del cambio dependerá principalmente de cinco variables:

- a) La claridad con que se sostienen los objetivos del sistema;
- b) La comprensión del consenso sobre ellos;
- c) La importancia relativa asignada a estos objetivos por los políticos;
- d) El grado de desviación que se espera en el funcionamiento del sistema; y

/e) La extensión

e) La extensión en la cual un enfoque "técnico" - contrastado con uno puramente "político" - se considera capaz de conducir al funcionamiento del sistema a estar en línea con los objetivos críticos. Claramente, entonces, en todo sistema hay amplias áreas de indiferencia donde es posible el comportamiento político normal sin la intervención planificada. Los aspectos técnicos se mueven temporalmente hacia el primer plano cuando las metas son claras, ampliamente sostenidas y consideradas importantes; cuando quiera que en tal situación se crea que el funcionamiento del sistema se aleja en forma significativa de la norma; y cuando, dadas todas estas condiciones se sostiene que el juicio experto unido a una variedad de mecanismos de control es más efectivo que la totalidad de la manipulación política. Este es el caso por ejemplo, de aquellos países en desarrollo donde la urgencia por el logro económico es tan abrumadora que el sistema nacional está ubicado sobre una base virtual de movilización. Por otro lado, donde las insatisfacciones son mínimas, o donde no hay acuerdo sobre las metas para el sistema como un todo, o donde las metas son vagas y difusas o donde se juzga que los medios políticos son más relevantes que los técnicos la planificación se reducirá probablemente a una nueva función atrofiada.

Todas las actividades políticas y de planificación participan, en un grado y medida variable, de diferentes formas de pensamiento que puedan ser clasificadas de la siguiente manera:

1. Racional
 - a) limitado
 - funcionalmente racional
 - substancialmente racional
 - b) no limitado: utópico e ideológico
2. Extra-racional: tradición, intuición, sabiduría.

Quisiera enfatizar que, lejos de ser categorías superfluas para el análisis de la planificación, estas formas de pensamiento son decisivas al influenciar los estilos predominantes de planificación y la conducta actual de los planificadores.

/Racionalidad limitada

Racionalidad limitada se refiere al hecho que toda la racionalidad intencionada en el pensamiento y la acción es dependiente de las condiciones ambientales - el contexto social de la planificación - que representan al medio y por el cual se tomarán las decisiones de planificación ^{16/}. Este ambiente para la decisión es descrito a menudo en términos de los así llamados obstáculos de la planificación ^{17/}. Pero parece preferible hablar de él simplemente como ese conjunto específico de condiciones estructurales bajo las cuales debe ocurrir la planificación.

Al tratar la planificación en Italia, Joseph La Palombara, subraya la importancia crítica del ambiente de la decisión. El escribe: ^{18/}

"... nadie con aún el más leve conocimiento de la burocracia italiana, podría sostener seriamente que dentro de su estructura actual, es capaz de resistir la intervención estatal en la esfera económica, y mucho menos para dirigir y coordinar la planificación económica en una escala nacional."

Y procede a especificar la denuncia. Pero, de hecho, las limitaciones de la burocracia constituyen sólo un aspecto de un ambiente de decisión, el que se describe en forma más adecuada en categorías tales como las siguientes:

1. El número y diversidad de los grupos de interés organizados y el poder para influenciar decisiones.
2. El grado hasta el cual la oposición política se tolera o acepta, y el papel asignado a ella.
3. La dependencia del sistema económico de la actividad privada o autónoma; las características de la empresa (tamaño, monopolio, etc.) y del comportamiento empresarial.
4. La eficiencia de los sistemas pertinentes de información; su capacidad, carga, confiabilidad, reserva, presteza, etc.
5. La estructura de las instituciones burocráticas y su desempeño.
6. El nivel educacional de la población y el tamaño de la élite de educación universitaria.

/7. La disponibilidad

7. La disponibilidad de información pertinente y su confiabilidad.

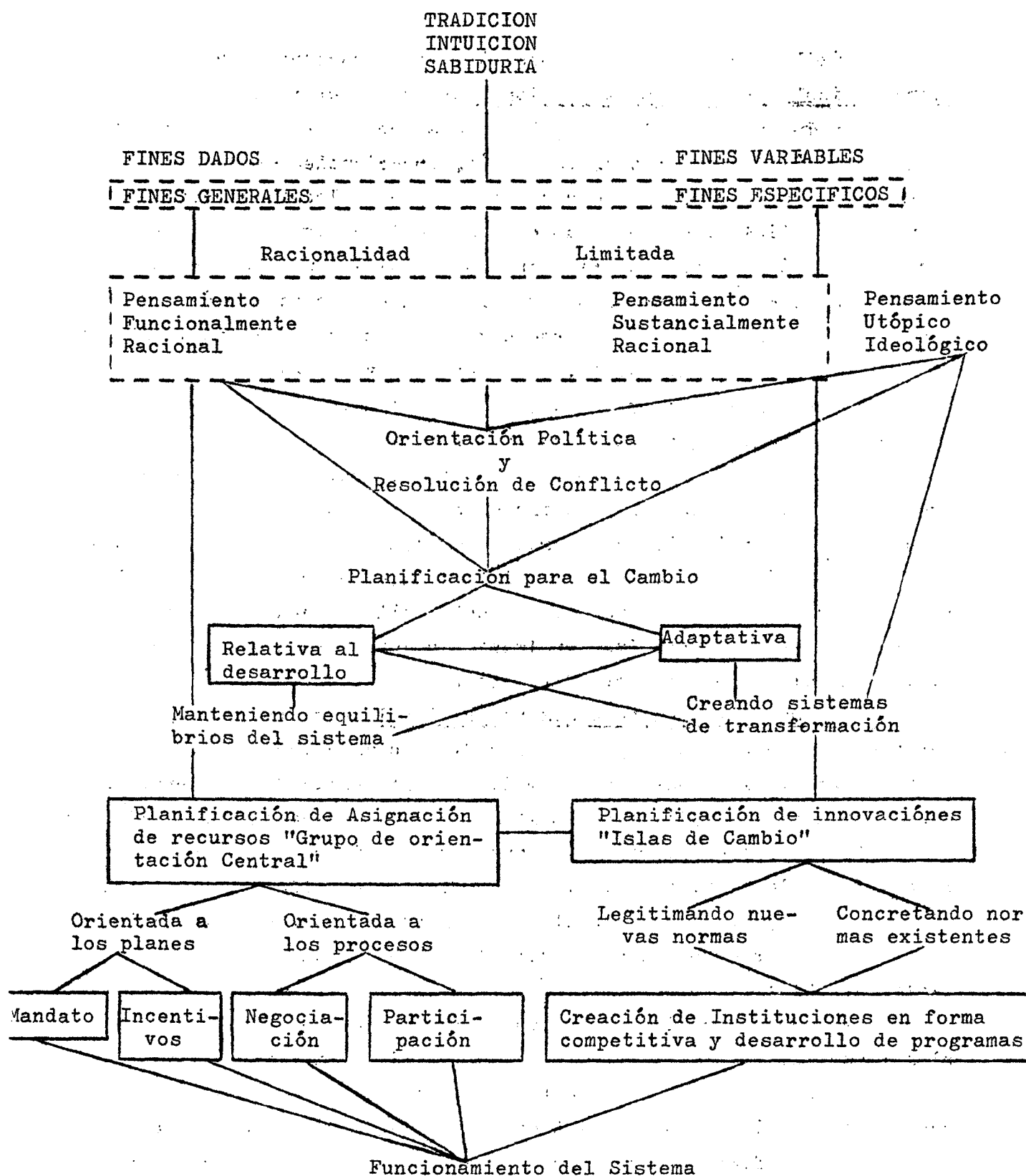
8. La capacidad de predecir el cambio dentro del sistema y los cambios exteriores que afectarán su desempeño.

En resumen, el estar "limitado" significa que una decisión no puede ser más racional que lo que le permiten las condiciones bajo las cuales ella surge. El máximo que pueden esperar obtener los planificadores es la decisión más racional bajo las circunstancias. Albert Waterston escribe: "Hasta que los progresos administrativos sean claramente previsibles la planificación debe preparar planes que tomen en cuenta la capacidad administrativa. Esto significa, entre otras cosas, que las formas complejas de planificación deben evitarse cuando la administración de un país no está lista para ellas" ^{1c}. Este enunciado es correcto así como tal. El autor podría haberse extendido para incluir todas las condiciones que mantienen al contexto social apropiado para la decisión y la acción.

Pero racionalidad limitada es realmente un término insatisfactorio cuando atañe a la investigación. Lo que el ambiente de decisión hace, en realidad, es determinar las características estructurales, vale decir, el estilo corriente de la planificación. El análisis de los estilos de planificación puede así ser un punto de partida conveniente para la investigación. Puesto que el número de ambientes diferentes de decisión puede reducirse a unos pocos tipos, debería ser posible definir modelos de relación sistemática entre el ambiente y los estilos de planificación que, en alguna medida, deben adaptarse a ellos.

/Figura 1

Figura 1



/Es útil

Es útil distinguir dos formas básicas de racionalidad limitada. El pensamiento funcionalmente racional pretende ser racional con respecto a los medios solamente; los fines que se presumen como dados, pueden ser más o menos racionales y aún, irracionales ^{20/}. Bajo el pensamiento funcionalmente racional, más aún, los fines deben permanecer suficientemente estables, ya que la decisión debe aparecer racional no sólo antes sino también después de la implementación. Como regla general, mientras más general sea el objetivo, más estable será. Por lo tanto, puede sacarse como conclusión que la racionalidad funcional, en la planificación, se encuentra principalmente relacionada con fines generales y estables aplicables al sistema como un todo o, al menos, a grandes porciones de él.

Puede citarse un ejemplo. Los fines generales del desarrollo económico nacional generalmente incluyen valores tales como crecimiento, distribución más equilibrada y estable del ingreso y carencia de cesantía. Estos fines sufren relativamente pocos cambios con el tiempo; pero al mismo tiempo ellos apuntan sólo en una dirección general. El pensamiento funcionalmente racional tratará de guiar la evolución del sistema en esta dirección.

El pensamiento substancialmente racional, por otra parte, pretende ser racional tanto con respecto a los fines como a los medios de la acción. Pero, claramente, esto implica la posibilidad de alterar los fines durante la acción como resultado de las circunstancias cambiantes. Por lo tanto, uno esperaría encontrarse con modificaciones bastante frecuente de la estructura de los medios. Ya que sólo los fines específicos son capaces de ser modificados en esta forma, es permitible sugerir una fuerte correlación entre la racionalidad substancial y los fines variables.

Estas consideraciones indican un nuevo tipo de relación en la planificación. En cualquier sistema de planificación ambas formas de racionalidad serán generalmente activas: racionalidad funcional con respecto a los fines de sistemas, racionalidad substantiva con respecto a los fines de sub-sistemas más específicos. O, para ponerlo

/de otra

de otra forma, se podría esperar encontrar estabilidad en la dirección general del esfuerzo de planificación y adaptabilidad en la planificación detallada. Así, es de conocimiento corriente citar un ejemplo cotidiano: las conferencias importantes operan con lo que podría llamarse "esquemas diarios", vale decir, en revisiones frecuentes del horario o plan detallado para acomodar una variedad de eventos imprevistos. Aún así, generalmente se logran los propósitos primordiales de la conferencia: permanecen iguales aunque el camino para lograrlos sea tortuoso y aparentemente anárquico.

Pero la categoría de racionalidad limitada no es exhaustiva respecto a la mente humana. La forma no-limitada de la razón, libre de restricciones temporales, las denomino pensamiento utópico e ideológico. Esta forma de pensamiento describe un orden social ideal, frecuentemente con un detalle considerable y casi siempre con un estado final que existe en un perfecto equilibrio fuera del tiempo histórico. Las imágenes del comunismo y capitalismo perfecto son utópicas así como también el estado corporado, el nacional socialismo, la democracia participante y las utopías o ideales parciales tales como el cooperativismo, la propiedad agrícola familiar y el kibbutz.

El pensamiento utópico e ideológico se puede considerar como racional en dos sentidos. Sus construcciones no sólo son lógicas y coherentes sino que también son representantes concretas de valores sociales abstractos tales como la igualdad, la libertad y la justicia social. No hay duda de que son primordialmente estas cualidades - lógica, coherencia y representación - las que hacen esta forma de pensamiento tan completamente persuasiva ^{21/}. Como su fuente principal de inspiración, da a muchos actos de planificación una cualidad trascendente. Por cierto que es un elemento creador que necesita ser analizado si deseamos progresar en nuestra comprensión de aquellas grandes estructuras de planificación que, en alguna extensión, son precipitaciones históricas del pensamiento utópico e ideológico. La planificación agrícola en los Estados Unidos, por ejemplo, puede ser esclarecida al analizarla frente al pensamiento democrático Jeffersoniano /la planificación

la planificación nacional en Hispano América, necesita ser visualizada a la luz de la filosofía del estado corporado; la planificación de la India refleja en algún grado la influencia de la filosofía social de Ghandi. Lo que es aún más significativo es que muchos de los conflictos internos que se extienden sobre las proposiciones específicas de planificación dependen precisamente de estos problemas filosóficos. Los resultados son generalmente decisivos en la determinación de la dirección del desarrollo para un sector entero o aún para la totalidad del país ^{22/}.

Finalmente, hay una categoría de pensamiento extra-racional que incluye formas tales como la tradición, la intuición y la sabiduría. Se necesita decir poco de ellas ya que están siempre presentes, pero por esta misma razón no deben ser ignoradas. Ellas constituyen la fuente de la mayor parte del pensamiento político y, por lo tanto, desempeñan un papel excepcionalmente importante en la planificación. Debe admitirse, sin embargo, que la tendencia en los últimos tiempos ha sido hacia una fuerte disminución del rol de la intuición y la sabiduría en la toma de decisiones públicas. La medición y el cálculo están llevando al pensamiento extra-racional hacia esferas cada vez más esotéricas, mientras que la rapidez con que suceden los hechos mismos deja a la tradición como una fuente más bien no-significativa de pensamiento responsable. El resultado parece ser el debilitamiento relativo de los elementos políticos de la planificación, acompañado de un fortalecimiento del rol del técnico. Todavía no está claro cómo se debería determinar esta tendencia, ya que necesitaríamos conocer sus consecuencias para el orden social como un todo. Estamos todavía demasiado cerca de los acontecimientos mismos como para habernos formado la perspectiva necesaria. El peso relativo de las diversas formas de pensamiento en la planificación puede, sin embargo, llegar a ser en sí mismo un tema de investigación e iluminará al proceso de interacción entre la planificación innovadora y la de asignación de recursos.

/La planificación

La planificación de asignación de recursos se refiere, por definición, a la asignación de incrementos de recursos entre usos competitivos. Típicamente esta es la tarea de las instituciones de planificación y, según la creencia de mucha gente, es la única tarea, a la cual la planificación se debería dedicar en forma apropiada.

Cuatro características de la planificación de asignación de recursos ayudan a definir su función:

1. Extensión

La planificación de asignación de recursos debería comprender al menos lo siguiente:

- a) las interdependencias entre todos los objetivos explícitamente establecidos del sistema (o sub-sistema) que está planificando,
- b) las interdependencias en el uso de todos los recursos disponibles del sistema (o sub-sistema) y,
- c) la influencia de todas las variables exógenas en el establecimiento de objetivos intermedios ^{23/}.

La extensión en este sentido, ha llegado a ser algo como una religión para los planificadores de asignación de recursos. Probablemente con justificación ellos creen que su contribución especial a la toma de decisiones sociales deriva principalmente de su capacidad para manipular un conjunto amplio de variables y objetivos y, como resultado, adquirir un punto de vista que coincide necesariamente con los intereses del sistema (o sub-sistema) como un todo, en resumen, con lo que se llama el interés público. Su estrecha asociación con el poder ejecutivo refuerza esta concepción de ellos mismos. Así lejos de ser "meros" técnicos que son neutrales respecto a los valores, los planificadores de asignación de recursos defenderán a menudo un conjunto único de proposiciones de valor con pretensiones de que son esenciales para la sobrevivencia y el bienestar del sistema (o sub-sistema). Sin embargo, ya que un punto de vista puro es difícil de sostener, especialmente en sociedades pluralistas y no integradas, los poderes de la planificación de asignación de recursos

/a menudo

a menudo se recienten por la acción de los grupos cuyos intereses parciales son amenazados por la insistencia en los valores públicos obtenidos en forma independiente de cualquier proceso político.

2. Balance del sistema total

El criterio óptimo que sirve como la norma básica para la planificación de asignación de recursos requiere un equilibrio entre las componentes variables del sistema de planificación. El modelo con el cual los planificadores de asignación de recursos acostumbran a trabajar está necesariamente en equilibrio: todas las ecuaciones del sistema deben resolverse en una y al mismo tiempo. Así, las inversiones planificadas no deben exceder la capacidad de invertir; el aumento del empleo no debe ser menor que el aumento de la fuerza de trabajo; la producción de energía eléctrica debe ser planificada para que permanezca al nivel del poder de consumo proyectado. Se deben elaborar estos y muchos otros balances en un trabajo que yace en el centro mismo de la planificación de asignación de recursos. Es cuestión de determinar las magnitudes apropiadas de objetivos del sistema económico. Acompañando a un conjunto de objetivos cuantitativos cuidadosamente elaborados hay generalmente un texto que sugiere los cambios en las políticas existentes que se piensan como necesarias para su logro.

3. Síntesis

Ni la comprehensividad ni el equilibrio sistemático se pueden obtener sin la ayuda de uno o más modelos sintéticos de la economía. Estos modelos permiten estudiar el funcionamiento del sistema bajo condiciones cuasi-experimentales en la medida en que hay insertados diferentes valores y se pueden observar sus implicaciones. Los modelos más comunes son: cuentas nacionales, matrices insumo-producto, modelos de simulación y modelos políticos. Estos son abstraídos del marco institucional y legal del sistema económico y de las personas a través de las cuales funciona el sistema.

/4. Racionalidad funcional

4. Racionalidad funcional

La planificación de asignación de recursos es un intento de ser funcionalmente racional en el sentido de que las grandes metas del sistema se suponen estar determinadas exógenamente a través de un proceso político que no envuelve significativamente a los planificadores mismos. La planificación, por esto, aparece sólo como una elaboración de las implicaciones para la política pública de las normas establecidas independientemente. Como lo ha explicado recientemente un economista conocido: ^{25/}

"Ahora la tendencia se dirige a abandonar el esfuerzo de determinar a través del análisis económico, cual es la mejor forma de organización o el "mejor" conjunto de políticas económicas, y a aceptar metas establecidas por medio del proceso político y formuladas por los gobiernos - empleo pleno, estabilidad de precios, crecimiento económico más rápido, eliminación de bolsones de pobreza o áreas de miseria, y similares. En su mayor parte, tales metas parecen razonables a los economistas, pero al comenzar su análisis en el punto donde la política gubernamental está ya determinada, ellos evitan poner en juego juicios de valor propios. Ellos pueden indicar inconsistencias entre las metas, o preocuparse por nuevos dilemas tales como los costos crecientes de vida y el desempleo creciente, pero la elección de las metas se deja al gobierno, así como el establecimiento de prioridades. Comúnmente se puede sugerir un conjunto de medidas para el logro de las metas - una vez establecidas las prioridades - aunque queden dudas acerca de si constituyen el mejor conjunto de medidas posible" ^{20/}.

Ya se ha señalado la imposibilidad de permanecer no contaminado por los valores. Sin embargo, cambiando la carga principal de la elección de los valores al proceso político, la planificación de asignación de recursos puede aparecer como una actividad que intenta ser en una gran medida funcionalmente racional y así, presumiblemente objetiva.

Para que la planificación de asignación de recursos no degenera en un mero trabajo de escritorio sin hacer un impacto notable sobre el sistema económico y social, sus representantes deben permanecer constantemente conscientes de la necesidad de llevar a cabo las políticas y progresar hacia los objetivos que están contenidos en

/sus modelos.

sus modelos. La implementación, sin embargo, no es una etapa independiente que se hace subsecuentemente a la formulación del plan: los tipos de mecanismos de implementación adoptados afectarán ellos mismos el carácter del plan y la forma en que se formula. La formulación y la implementación de los planes son procesos muy interdependientes, de modo que la elección de uno determinará en gran medida el segundo. Por esta razón, la planificación de asignación de recursos aparecerá siempre en una de las diversas formas posibles que puede ser ampliamente clasificada, ya sea como orientada al plan u orientada al proceso ^{26/}.

En Italia donde la planificación central no ha ido muy lejos todavía, la cuestión de los mecanismos apropiados para la implementación de un plan y en consecuencia para toda la estructura del sistema de planificación, descansa en el fondo de la presente controversia. Según La Palombara, ^{27/}

"La cuestión del control es crítica. ¿Debe la planificación ser por 'inducción' o 'indicación', como señalan algunos italianos, o debe tener dimensiones 'compulsivas'? Si es lo último, ¿se aplicará la compulsión sólo al sector público o será extendido al sector privado? ¿Si la planificación es obligatoria para el sector público, qué instrumentos utilizará al gobierno para poner en vigor la adherencia del sector privado al plan? ¿Abarcará el plan toda la economía o será limitada sólo a sectores particularmente importantes? Estas son meramente algunas de las preguntas. A pesar de que el plan de 1965 proporciona algunas respuestas tentativas, muchas de ellas permanecen oscuras".

La producción de un blueprint y la adherencia a su estructura básica de metas y objetivos puede ser, considerada tan esencial por el liderazgo político, que se hará el máximo uso de poderes disponibles de comando e inducción en el esfuerzo de llevar a cabo el plan. La planificación por imposición existe donde se aplican sanciones para obligar la adherencia a objetivos y metas claramente formuladas. El mismo plan puede tener fuerza legal o se pueden dictar decretos ejecutivos para obtener resultados específicos ^{28/}.

/Para Jean

Para Jean Maynard, por ejemplo, ^{29/}

"Un plan no es un plan mientras no sea central y global, implicando objetivos específicos, y esté directamente insertado en el contexto socio-económico existente aunque anticipe algún cambio social... Las autoridades públicas deben hacer un gran esfuerzo para asegurarse que los resultados de la planificación están cerca de las predicciones. Esto sugiere que alguna compulsión es esencial aún en lugares como Italia, donde sucede que las fuerzas del mercado libre han creado una rápida expansión económica".

La realización de planes a través de incentivos es una forma más débil de activación ya que sus efectos no son, por regla, experimentados como una coerción. Ella dispone el ambiente de decisión de otros en una forma tal que un tipo de decisión será preferido, en el promedio, sobre las decisiones alternativas posibles. Instrumentos típicos de inducción, serían las líneas especiales de crédito, la manipulación de intereses, los subsidios, las políticas de tarifas de intercambio, las exenciones tributarias y las tarifas de importación preferenciales.

Tanto el mandato como el incentivo están claramente orientados hacia el plan, en la medida en que el plan tenderá a ser considerado como un serio compromiso a largo plazo en el que se pueden hacer cambios, por supuesto, pero no a la ligera.

Donde el funcionamiento de los sub-sistemas es importante para el logro de las metas del sistema total (donde llevar a cabo el plan, por ejemplo, de las acciones del sector privado) y la imposición de sanciones o controles indirectos es impracticable, los planificadores de asignación de recursos tenderán a enfatizar el proceso sobre la forma. En este caso la participación de todos los actores principales será conseguida en la formulación del plan mismo. Esto ha llegado a ser conocido siguiendo la experiencia francesa reciente, como la planificación indicativa ^{30/}. Y, según La Palombara, "El sólo hecho de que los procedimientos de la planificación incluyen participación pluralista socaba la idea de compulsión" ^{31/}.

/Se encontrarán

Se encontrarán ambas formas de planificación indicativa, la fuerte y la débil. La forma fuerte hace uso extensivo del convenio. La planificación de asignación de recursos aparece por esto, como un proceso de negociación sostenida, con los organismos del Gobierno central colocados entre la lista de los principales protagonistas. De acuerdo a Neil W. Chamberlain ^{32/}.

"Hay pocas políticas gubernamentales que son tan técnicas, tan independientes de las reacciones de la gente, como para poder ser instituidos sin discusión. La mayoría de los asuntos de cualquier consecuencia involucran discusión y compromiso. Los puntos de vista de aquéllos sobre quienes depende el funcionamiento del sistema no pueden ser totalmente ignorados a menos que el sistema esté preparado para deshacerse de sus servicios - en cuyo caso se debe llegar a un arreglo con sus reemplazantes... Un sistema de convenios entre la gente debe ser ideado y presumiblemente puede ser ideado en forma más o menos eficiente desde el punto de vista del logro de los objetivos del sistema - esto es, con grados variables de sacrificio de objetivos del sistema para las metas del subsistema (individual)".

La forma más débil de planificación indicativa depende para su implementación de la simple participación de actores claves en el proceso de planificación. Hay un mínimo de negociación difícil y el documento del plan mismo llegará a ser considerado como menos importante que los beneficios que se espera que surjan de una consideración conjunta de objetivos, políticas e instrumentos. Estos pueden incluir el establecimiento de un diálogo entre sectores contendores, la creación de una toma de conciencia más amplia de los problemas nacionales, proveer a los sectores económicos principales una base de información común, estimular la toma de decisiones socialmente responsable, reducir la incertidumbre en el cálculo de los programas de inversión sectorial, etc.

En el caso puro, la planificación orientada al proceso probablemente no necesitaría tener un plan, excepto en el sentido de un documento de discusión informal que registraría el consenso temporal de todas las partes implicadas en la negociación entre sí.

/Pero la

Pero la planificación indicativa puramente a través del medio de participación es rara; comúnmente se encuentra mezclada con una fuerte dosis de planificación por mandato, de modo que un plan formalmente adoptado puede tener, después de todo, algún significado.

Escriben Hagen y White en su apreciación de la experiencia francesa, ^{33/}

"Una vez aprobado el plan, la intervención vigorosa y comprehensiva por parte del gobierno hizo que las metas fueran cumplidas. O, más bien, la intervención bajo los planes precedentes continuo. 'La Planificación Francesa - ha dicho Pierre Massé, el presente director del Commissariat au Plan - es más que indicativa y menos que imperativa'. Las frases son correctas pero ¡cuánto más que indicativo aunque también cuánto menos que imperativo es el actual proceso! En la delicada fraseología gálica Pierre Massé dice en otro lugar: 'el corazón del asunto es que la planificación francesa es activa,... regula el estímulo y ayuda a la disposición de las reparticiones públicas de tal manera que los objetivos asignados al sector público pueden ser logrados'."

Qué tipo de planificación predomine dependerá, desde luego, de la naturaleza del ambiente de decisión y de la urgencia que tengan los problemas a ser resueltos.

Como se puede observar en la figura 1, la planificación de asignación de recursos puede ocurrir bajo condiciones de planificación del desarrollo o de planificación adaptativa. En el último caso los planificadores se ocuparán principalmente de predecir el comportamiento de las variables exógenas y de ajustar los instrumentos políticos disponibles para poder mantener el sistema en algún tipo de equilibrio bajo el impacto en cuestión (por ejemplo, los planes económicos nacionales aún no son formulados de modo de optimizar los potenciales de desarrollo concurrentemente a nivel nacional y local: el impacto local de los planes nacionales, es por esto, determinado sólo al azar). El alcance actual de la planificación de asignación de recursos bajo estas condiciones es, desde luego, bastante limitado en la medida en que se hacen adaptaciones a las fuerzas externas, se identifican oportunidades especiales y se toman decisiones acerca de cuáles son los asuntos de importancia probablemente sólo secundarios, y por lo tanto políticamente más vulnerables ^{34/}.

/Bajo la

Bajo la planificación del desarrollo, los planificadores de asignación de recursos desempeñan un rol bastante diferente, aunque ellos continúan realizando las proposiciones que se espera de ellos, como la construcción del modelo o la determinación de metas, etc. Sus funciones en este caso se pueden comprender mejor con referencia a la planificación de innovaciones, concepto que tiene que ser definido ahora en forma precisa (para su ubicación en la estructura de los procesos de planificación, ver figura 1).

La planificación de innovaciones aparece como una forma de acción social que intenta llevar a cabo grandes cambios parámétricos en una situación existente. Según Neil W. Chamberlain crea "categorías de actividad enteramente nuevas, generalmente a gran escala, de modo que ellas no pueden ser logradas por incrementos de la actividad presente, sino sólo iniciando una nueva línea de actividad que lleva eventualmente al resultado concebido" ^{35/}. No es, como la planificación de asignación de recursos, un proceso de pensamiento preliminar para la acción, sino que una fusión de la síntesis de las actividades de confección de planes e implementación de planes dentro de un marco organizativo.

Cuatro rasgos característicos nos ayudan a distinguir la planificación de innovaciones de la asignación de recursos.

1. La planificación de innovaciones busca legitimizar nuevos objetivos sociales, o alternativamente, alcanzar un realineamiento importante de los objetivos existentes. Centra su atención, por esto, en los puntos principales de influencia que cumplirán esta tarea. Concentrando sus energías sólo sobre pocas variables, los planificadores de innovaciones, inevitablemente, ignoran partes extensas del espectro total de la sociedad en la cual se va a realizar la innovación. Al mismo tiempo, sólo se consideran las consecuencias más generales, con especial atención de aquellas que se relacionan a los cambios estructurales esperados en el sistema. El énfasis, por lo tanto, está sobre la conducción del cambio a través de una reestructuración selectiva de los parámetros para la acción social más bien

/que en

que en las consecuencias múltiples de patrones alternativos de asignación de recursos.

2. La planificación de innovaciones se preocupa también de transformar las proposiciones generales de valor en nuevos arreglos institucionales y programas concretos de acción. Esta difícil tarea comúnmente recae sobre una "minoría creadora" que está básicamente descontenta con el estado de cosas existentes. La organización de estos grupos, su auto-articulación y su funcionamiento - hasta que ellos mismos lleguen a ser sujetos de la rutinización inevitable - pueden considerarse como una parte del proceso de planificación de innovaciones.

El caso de la planificación en México ilustra esta proposición. Refiriéndose a lo que llama "capacidad institucionalizada para crear otras instituciones", Bertram M. Gross escribe en su introducción al análisis sobre la planificación mexicana de Robert Shafer ^{37/}:

"Se necesitaba una infraestructura institucional nueva. Construir la en porciones pequeñas, aún desconectadas, parecía infinitamente superior a la acumulación de una enorme burocracia jerárquica en un pequeño número de ministerios. Proporcionó más canales ascendentes de carrera para la gente con habilidad y ambición. Colocando pocos huevos en muchos canastos, había más lugar para ensayo y error, más protección contra el fracaso. La promoción de nuevas instituciones tuvo precedencia sobre su coordinación.

Este tipo de formación de instituciones tiene una tasa de energía propia. Mientras más éxito tiene en conseguir que se hagan las cosas, mayores problemas crean las nuevas instituciones. Esto conduce a aumentar la presión hacia armonizar las cosas en forma un poco más estrecha. Pero entonces, el esfuerzo para conseguir que se hagan cosas importantes conduce una vez más a nuevos esfuerzos de desarrollo de instituciones descentralizadas. La promoción central de instituciones descentralizadas se adelanta una vez más de la coordinación central".

3. De esto se sigue que los planificadores de innovaciones tendrán un interés mayor en la movilización de recursos que en su distribución óptima entre usos competitivos. Ellos buscarán redirigir los recursos financieros y de capacidad mental hacia aquellas áreas que tienen /probabilidades de

probabilidades de alcanzar los resultados más significativos para el cambio en los parámetros del sistema. En contraste con la planificación de asignación de recursos que lucha por retornos marginales iguales, la planificación de innovaciones busca la obtención de la mayor cantidad de recursos para sus proyectos, aún si esto significara un debilitamiento de los propósitos de las organizaciones competentes. Los planificadores innovadores se preocupan sólo en forma periférica de estos otros propósitos; debilitando otras partes del sistema, ellos pueden incluso obtener una ventaja temporal, para sí mismos, y facilitar el proceso de auto-transformación.

Según Bellush y Hausknecht quienes, a su vez, citan a Fritz Redcliff ^{38/}.

"El rol empresarial engloba tres funciones analíticamente distintas. Primero está la función de inversión o rol 'capitalista', vale decir, proporcionar el dinero necesario para una empresa. En segundo lugar, la función de mantener la empresa, así como una organización, supone un papel directivo. Tercero, hay un rol propio de la empresa que 'determina el propósito, al espíritu y el lugar de la actividad en el mercado y en la economía nacional'. Existe un 'empresario creador' cuando 'realiza nuevas combinaciones de los factores de producción'."

4. La planificación de innovaciones propone guiar el proceso de cambio y los ajustes consecuentes dentro del sistema a través de la realimentación de información referente a las consecuencias actuales de innovación. Hay aún otro contraste con la planificación de asignación de recursos donde, como hemos visto, la tarea principal es predecir con exactitud la cadena de consecuencias que resultan de políticas de incremento y enseguida, adoptar estas políticas a los cambios de perspectiva. Para establecer la diferencia en forma breve: los planificadores innovadores no están, por regla, interesados en modificar gradualmente la política para ponerlos en línea con los resultados esperados. Sus propósitos son inmediatamente más limitados y grandiosos que aquellos de los planificadores de asignación de recursos. Ellos son más limitados en el sentido en que los planificadores de innovaciones se concentran principalmente en los resultados

/inmediatos y

inmediatos y estrechamente definidos de la innovación propuesta; ellos son más ambiciosos en el sentido de que los planificadores de innovaciones proponen un proyecto significativo y trabajan diligentemente para realizarlo en la sociedad. Las modificaciones de este proyecto ocurrirán sólo como un resultado de a) el compromiso político en el curso de conseguir su aceptación y b) las consecuencias actuales de la política en operación que sugiere la deseabilidad del cambio en su forma original. En lugar de experimentos in vitro (a través de la manipulación de modelos econométricos), los planificadores de innovaciones prefieren el diseño de esquemas pilotos donde la utilidad de una idea puede ser observada en acción.

La planificación de innovaciones es especialmente predominante en sistemas sociales rápidamente cambiantes; éste es, en verdad, un método para enfrentar los problemas que surgen bajo condiciones de cambio rápido; su tendencia se dirigirá a quebrar los equilibrios existentes.

Aún hay mucho por aprender sobre los diferentes modos en que se introducen los cambios mayores en una sociedad establecida o cómo emergen nuevos sistemas sociales. Pero es seguro que no se puede lograr un progreso parejo simultáneamente en todos los frentes. Más bien, la imagen que viene a la mente es la de olas y olitas sucesivas de innovación extendiéndose hacia afuera desde un número de puntos focales no relacionados, o instituciones innovadoras, desde las "islas de desarrollo" de Clarence Thurber ^{39/}. Puesto que es difícil mantener la innovación en cualquiera de estos puntos por períodos prolongados, pueden haber cambios de énfasis frecuentes, una ola sucediendo a otra, pero en una dirección diferente. Es aún más difícil tener éxito al establecer uniones efectivas de organización entre instituciones ocupadas de la planificación de innovaciones, a pesar de que es claro que donde se espera un esfuerzo masivo para el cambio, ésta es una condición imprescindible para la transformación exitosa del sistema.

/El problema

El problema estratégico es identificar los puntos críticos para la transformación del sistema y activar en estos puntos la planificación de innovaciones. Pero si, por cualquier razón, un sistema ya está sufriendo cambios rápidos, la importancia de este estratégico problema decae en forma, más bien, violenta. Como sea que fuere, el sistema genera cambio en forma automática. Está comprometido en lo que Akzin y Dror llaman planificación de "alta presión". Hablando de la experiencia israelí, ellos escriben: ^{40/}

"La alta tasa de cambios no previstos y los roles centrales sociales de las actividades gubernamentales imponen un paso rápido de operación sobre la administración. A pesar de que casi todos los ministerios están sobrecargados de apremiantes problemas diarios, funcionarios de mucha energía continuarán depositando relativamente grandes cantidades de nuevos proyectos y actividades. La presión constante de ítem, necesariamente disminuye el sistemático pensamiento a largo plazo y estimula una forma de toma de decisiones problema por problema".

Pero este acercamiento pragmático, ellos dicen, "es con frecuencia la óptima estrategia magistral. Para muchos de los problemas en el campo económico, social, político y tecnológico no hay disponibilidad de conocimientos aplicables. En vez de despistarse con teorías y recomendaciones basadas en circunstancias bastante diferentes, es más prudente proceder en forma pragmática" ^{41/}.

Bajo la planificación a alta presión no hay que pensar en realizaciones finales detalladas. Los fines generales permanecerán relativamente estables y darán origen a esfuerzos de planificación de asignación de recursos para mantener el sistema en equilibrio y generalmente moviéndose en dirección correcta. Pero los fines específicos frecuentemente pueden ser revisados a la luz de las condiciones cambiantes y de una reevaluación constante de la acción. La planificación de innovaciones es por ende una forma concreta de racionalidad substancial.

La planificación de innovaciones es típicamente incoordinada y competitiva y ésta es todavía otra razón de por qué el logro de

/los objetivos,

los objetivos, en cualquier sentido funcional, es inasequible. Los líderes más altos del gobierno israelí, escribe Bertram Gross, ^{42/}

"han fomentado deliberadamente la creación de instituciones, construcción de imperios, el expansionismo por usurpación de recursos de organizaciones en todos los sectores de la sociedad, incluyendo la ciencia y la educación así como el movimiento de sindicatos, partidos políticos y empresas privadas. Esto ha significado la promoción de la planificación sectorial (o facética). El resultado ha sido cada vez más la planificación de alta presión e implementación por instituciones competitivas. Bajo tales circunstancias una definida coordinación por orden de las autoridades centrales no ha sido ni factible, esencial o deseable".

Pero no todos los sistemas se encuentran sumidos en un proceso de rápida transformación interna. La planificación de asignación de recursos es a menudo anticipada como un medio generador de cambios más rápidos especialmente en el campo económico. Son los jóvenes ingenieros y economistas disidentes los más ansiosos de transformar el estancamiento tradicional en sistemas industriales dinámicos y son ellos lo que consideran la creación de organismos centrales de planificación en sí mismos como un gran acto de planificación de innovaciones. Para ellos un organismo central de planificación representa un "símbolo institucionalizado permanente del sostenido compromiso del Gobierno" hacia la meta del rápido crecimiento económico ^{43/}.

Pero en su entusiasmo ellos pueden no notar que los modelos econométricos comprehensivos con los que ellos tienen que trabajar acomodan los cambios discontinuos sólo con dificultad. Mientras más depende la planificación de asignación de recursos de tales modelos es más probable que sea "conservadora". El conocimiento detallado de las interrelaciones, tiende a formar expertos cautelosos e indecisos cuando se trata de la prescripción de medicinas fuertes. Los planificadores de asignación de recursos, entonces, afrontan esencialmente dos posibilidades: ya sea permanecer satisfechos con el símbolo que ellos han creado y moverse gradualmente hacia la democratización de la función planificadora; - pero, al mismo tiempo, abandonar las metas ambiciosas - o arriesgar la aparente anarquía

/de los

de los cambios rápidos, usando concientemente la planificación de asignación de recursos para obligar e inducir esfuerzos máximos en áreas claves y para tratar de mantener sólo reducido número de equilibrios estratégicos a través de todo el sistema. En el segundo caso, la planificación de asignación de recursos no sólo acudirá en forma creciente a regir como una forma de implementación (sistemas de movilización) sino que estimulará la planificación de innovaciones a gran escala para llevar a cabo los principales elementos del plan o para responder a los nuevos problemas que surgen de los cambios rápidos.

En esta simbiosis, vitalmente importante entre la planificación de asignación de recursos y la de innovaciones, el rol de la primera es de desarrollar nuevas formas de liderazgo, encauzar los recursos a áreas de prioridad o puestos de cambio, facilitar las comunicaciones entre las organizaciones innovadoras altamente competitivas, buscar áreas de entendimiento, ayudar a resolver conflictos inter-institucionales especialmente en los que se refiere al uso de recursos limitados y fomentar los vínculos organizativos entre las muchas "islas del desarrollo". Con el tiempo y cuando disminuye el retraso del cambio, la planificación de asignación de recursos tiende a reemplazar a la innovación en la dirección no sólo de las organizaciones sino que también del sistema social como un todo.

En general, entonces, podemos concluir, primero, que la planificación de innovaciones es necesaria para lograr una reasignación de recursos mayor - comparándolo a una marginal solamente. Se necesitan nuevas instituciones y nuevos programas si se piensa gastar el dinero en formas radicalmente distintas. La segunda conclusión se refiere al proceso de traducir valores abstractos a proyectos específicos y actividades programadas (reducción de metas). Contrariamente a la creencia de algunos teóricos, éste no es primordialmente un proceso lógico sino que uno que requiere innovación institucional.

/Conclusión

Conclusión

El modelo que he sugerido proporciona un esquema para el análisis de la planificación. Pero, en primer lugar, ¿por qué llevar a cabo dicho análisis? ¿qué se puede obtener de un análisis del comportamiento de la planificación?

Primero, los descubrimientos empíricos pueden incorporarse a una teoría positiva de cambios dirigidos de sistemas. Muchos de los elementos de dicha teoría ya existen; lo que ha faltado hasta ahora es un marco teórico preliminar para ordenar los datos disponibles y reforzarlos con estudios que formularán preguntas teóricamente pertinentes y comenzarán a probar algunas hipótesis prometedoras. En este trabajo, se sugirieron un buen número de hipótesis; por ejemplo:

- a) Con la planificación adaptativa habrá una tendencia a empujar hacia arriba las decisiones, hacia los centros de toma de decisiones de desarrollo donde pueden cambiarse los parámetros de elección en niveles más bajos. En este conato, los sistemas de planificación de los bajos niveles, generalmente dependerán de la manipulación política para alcanzar sus fines.
- b) La formulación y la implementación de planes son procesos estrechamente interdependientes, de manera que la elección de uno, a la larga también determinará el segundo.
- c) Como regla general, los objetivos generales de todo el sistema, se modifican con menos frecuencia que otros objetivos específicos de sub-sistema.
- d) La planificación de innovaciones es típicamente descoordinada y competitiva.

Segundo, los descubrimientos empíricos permitirán un análisis sistemático de las patologías planificadoras. ¿Qué es lo que conduce al vuelco de los cambios dirigidos de sistemas? ¿Bajo qué condiciones y por cuáles razones cesa de ser efectiva la planificación? Las razones pueden ser varias, incluyendo tales variables como el fracaso

/de la

de la planificación para adaptarse óptimamente a su contexto social; la resistencia de este "contexto social" a cualquier forma de cambio; las relaciones incorrectas entre expertos y formuladores de políticas; el fracaso para lograr una distribución óptima de las funciones de planificación de acuerdo a su posición en el continuo dependencia-autonomía; descuido de las funciones de ya sea la planificación de innovaciones o la asignación de recursos; rigidez en las actitudes y procedimientos de los planificadores y la mezcla inapropiada entre formas de indicación y de comando en la implementación de la planificación.

Tercero, los descubrimientos empíricos pueden servir como una base para formular una teoría prescriptiva de planificación. A la luz de una teoría positiva y de un conocimiento sistemático de las patologías de la planificación, se puede formular una teoría normativa de planificación que será casi con toda seguridad, superior a las nociones existentes. Dicha teoría tendría que ser expresada como una función del contexto social de la planificación, vale decir, como una cantidad de estilos específicos de planificación, en que cada estilo es apropiado para un ambiente específico de decisión.

Teniendo en vista estos diversos objetivos, surgen de nuestro modelo una serie de preguntas importantes que podrán servir como un útil punto de partida para cualquier investigación en el comportamiento de la planificación. La siguiente lista no es, por ningún motivo, exhaustiva, pero ilustra algunas de las formas en que puede aplicarse el modelo.

1. ¿Cuál es el rol de las instituciones políticas en la formulación de metas, confección de políticas y resolución de conflictos bajo los diferentes sistemas de planificación? (Como en muchos otros casos, el análisis deberá especificar no sólo el contexto social de la planificación sino que también si la planificación es de desarrollo o adaptativa, determinar las relaciones entre la planificación de asignación de recursos y la de innovaciones).

2. ¿Cuál es la relación de los procesos y formas de planificación y su contexto social? ¿Pueden identificarse estilos típicos de

/planificación

planificación especialmente en relación con la mezcla de procedimientos de implementación planificadora? ¿Cuál es la importancia relativa de la planificación de asignación de recursos y de innovaciones bajo diferentes condiciones ambientales?

3. ¿Cuáles son los usos políticos de la planificación bajo sistemas diferentes y cómo influyen estos usos, a su vez, al comportamiento característico de planificación?

4. ¿Cuál es la influencia del pensamiento utópico e ideológico en la formulación, implementación y esencia de las decisiones de planificación?

5. ¿Cuáles son las relaciones dinámicas entre la planificación del desarrollo y la adaptativa bajo diferentes condiciones ambientales? ¿Bajo qué circunstancias aparece la contraplanificación y cómo se resuelven los conflictos resultantes? ¿Surge algo así como un interés público o común de un sistema en que predomina la contraplanificación? ¿Cómo se distribuyen las funciones de planificación a lo largo de un continuo centralización-descentralización y cuáles son sus relaciones horizontales en cada nivel, así como las verticales en una jerarquía de centros ordenados?

6. ¿Cuál es la relación de los formuladores de políticas (o políticos) con los expertos (o técnicos) bajo diferentes sistemas de planificación? ¿Cómo influye esta relación la efectividad de la planificación? ¿Es cierto que la planificación inevitablemente lleva a una "despolitización" de los mayores problemas de desarrollo?

7. ¿Cuál es la relación de la planificación de asignación de recursos con la de innovaciones? ¿Cuáles son los deberes de cualquiera de estos tipos de planificación en la conducción de los cambios de sistema?

8. ¿Cuáles son las relaciones entre cada una de las unidades de planificación competitiva de innovaciones? ¿Qué condiciones son conducentes a una mayor coordinación entre ellas y cuáles pueden decirse que representan "obstáculos al cambio"?

9. ¿Cuáles son las propias imágenes de los planificadores en contraste con las que otros tienen de los planificadores, y cómo afectan el comportamiento estas imágenes?

/Al cerrar

Al cerrar esta discusión, puede permitirse quizás una postdata filosófica. Si se acepta la planificación como la intervención deliberada de la razón en la historia, es claro entonces que tal intervención no puede ser inmediata y directa sino que debe ser filtrada a través de una serie de estructuras y procesos complejos para que sea efectiva. Surge un cuadro definitivamente anti-heróico de la razón. No es la gran inteligencia la que interviene, sino que una multitud de actores individuales, cada uno de los cuales desempeña su papel en un proceso colectivo que no cubre totalmente porque él mismo está envuelto en él y carece de la perspectiva necesaria. La razón, por lo tanto, en la medida en que opera en la sociedad, es una representación colectiva, en el sentido de Durkheim, cuyo funcionamiento es dependiente de estructuras y fuerzas que son independientes de sí misma.

/Notas

Notas

1. Una descripción concisa de este modelo se encontrará en Edward Banfield, "Note on Conceptual Scheme" incluido en Martin Meyerson y Edward C. Banfield, Politics, Planning and the Public Interest: The Case of Public Housing in Chicago, Glencoe, III, The Free Press, 1955, pp. 303-330. En una versión más sofisticada, este modelo sustenta también mucho del influyente trabajo de Jan Tinbergen, Economic Policy: Principles and Design, Amsterdam, North Holland Publishing Co., 1964. Para una crítica de las teorías clásicas de decisión, véase Charles Lindblom, The Intelligence of Democracy, New York, The Free Press, 1965.
2. Sobre el concepto de "racionalidad limitada", véase James G. March y Herbert A. Simon, Organizations, New York and London, John Wiley and Sons, 1958, pp. 203-210.
3. Ejemplos recientes incluyen a Everett E. Hagen, Planning Economic Development, Homewood, III, Richard D. Irwin, Inc., 1963; John and Anne-Marie Hackett, Economic Planning in France, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1963; capítulos sobre Países Bajos, Francia y Japón en Bert G. Hickmann, ed., Quantitative Planning of Economic Policy, Washington, Brookings Institution, 1965; Albert Waterston, Development Planning: Lessons of Experience, Publicado para el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1965; y la nueva National Planning Series publicadas por Syracuse University Press y editadas por Bertram M. Gross.
4. La teoría de la planificación era previamente algo más que un espacio en la lógica de la toma racional de decisiones; su rehabilitación implicará un trabajo extensivo en la descripción y explicación de los fenómenos de la planificación y en generalizaciones con carácter de proposición derivadas de estos datos.
5. Un estudio complementario al presente y fundamental pero cualquiera investigación seria en planificación, es Bertram M. Gross, "The Managers of National Economic Change", en Roscoe C. Martin, ed. Public Administration and Democracy: Essays in Honor of Paul H. Appleby, Syracuse University Press, 1965.
6. Para las definiciones más comunes de planificación, véase Yahezkel Dror, "The Planning Process: a Facet Design", International Review of Administrative Sciences, Vol. XXIV, Nº 1, (1963), pp. 1-13.

7. Esta definición es quizás algo más general que la definición de planificación de Bertram M. Gross que dice: "proceso por el cual los gobiernos nacionales tratan de desempeñar responsabilidades para la dirección del cambio económico significativo". Véase su "National Planning: Findings and Fallacies", Public Administration Review, Vol. XXV, Nº4 (1965), p. 264.
8. La distinción entre sistemas de auto-dirección y aquéllos en que la dirección es impuesta por agentes externos al sistema es de una importancia teórica y práctica. Este punto, sin embargo, no será continuado más en este trabajo.
9. Esta descripción de la lógica de la planificación coincide con el modelo de Neil W. Chamberlain que desarrolla en su Private and Public Planning, New York, McGraw Hill Book Co., 1965, especialmente en el capítulo 7.
10. Un ejemplo típico de contraplanificación es el gran número de agencias nacionales de planificación que nacieron en América Latina cuando se supo que la Alianza para el Progreso prestaría ayuda financiera de acuerdo a la preparación de planes nacionales. Para poder tratar con las agencias internacionales en Washington, un país tenía que mandar economistas que pudieran negociar la ayuda sobre la base de un programa lógico de desarrollo. Este programa era entonces, comparado con la propia planificación de la Alianza para América Latina, ya fuera por el Comité de los Nueve, por la Agencia para el Desarrollo Internacional o por el Banco Interamericano de Desarrollo. Hoy día, en muchos países latinoamericanos, la planificación nacional es primordialmente un medio para obtener asistencia internacional más bien que un medio para dirigir el uso de los recursos dentro de un país.
11. W. H. Brown y C. E. Gilbert, Planning Municipal Investment. A Case Study of Philadelphia. Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1961, capítulo 8.
12. Para discusiones excelentes sobre la relación de la planificación con la política, véase Alan A. Altshuler, The City Planning Process: A Political Analysis. Ithaca, Cornell University Press, 1966. A nivel nacional, una de las mejores explicaciones se encontrará en un estudio por aparecer de Robert T. Daland, Brazilian Planning: A Study of Development Politics and Administration. (Chapel Hill University of North Carolina, February, 1966).
13. Józef Pajestka, "Dialogue Between Planning Experts and Policy Makers in the Process of Plan Formulation", trabajo presentado al International Group for Studies in National Planning, November 15-22, 1966, Caracas, Venezuela.

/14. Estas

14. Estas y otras funciones se discuten en mi estudio, Venezuela: From Doctrine to Dialogue, Syracuse, Syracuse University Press, 1965. Para evidencia corroborativa, véase Robert T. Daland, op. cit., Chapter 6.
15. Citado en el Prefacio de Bertram M. Gross a Fred G. Burke, Tanganyika: Preplanning, Syracuse University Press, 1965, pp. 19, 20.
16. John Friedmann, "The Institutional Context". En Bertram M. Gross, ed., Action Under Planning, New York, McGraw Hill, 1966. En ese capítulo se hace referencia a la racionalidad "adaptativa". El término equivalente racionalidad "limitada" ha sido introducido en la literatura por Herbert Simon. La importancia del "contexto" para la planificación también ha sido enfatizada por Fred W. Riggs "The Ecology of Development" Comparative Administration Group, American Society for Public Administration, Occasional Papers, 1964.
17. Albert Waterston, op. cit. capítulo 8.
18. Joseph La Palombara, Italy: The Politics of Planning, Syracuse, Syracuse University Press, 1966, p. 106.
19. Albert Waterston, op. cit. p. 292.
20. He adoptado la terminología de Karl Mannheim para describir las dos formas de racionalidad. (Moon and Society in an Age of Reconstruction, New York, Harcourt, Brace and Co., pp. 51-60).
21. Martin Meyerson, "Utopian Traditions and the Planning of Cities", Daedalus, Winter 1961, pp. 180-193. Sin embargo, la influencia del pensamiento utópico sobre la planificación económica ha sido escasamente reconocida, y merece un estudio completo.
22. John H. Kautsky, ed., Political Change in Underdeveloped Countries: Nationalism and Communism, New York and London; John Wiley and Sons, 1962. Véase también John Friedmann "Intellectuals in Developing Societies", Kyklos, Vol. XIII Fasc. 4 (1960), pp. 513-544.
23. Jan Tinbergen, op. cit., passim.
24. Véase Bert G. Hickmann, ed., op. cit., para una discusión del estado corriente del arte.
25. Benjamin Higgins, "An Economist's View", in Social Aspects of Economic Development in Latin America, UNESCO, 1963, p. 247.

/26. La mejor

26. La mejor discusión corriente de problemas de implementación de la planificación se encontrará en Bertram M. Gross, "Activating National Plans", en Bertram M. Gross, ed., op. cit. La terminología adoptada para este estudio difiere, sin embargo, de la de Gross.
27. Joseph La Palombara, op. cit., p. 103.
28. El concepto de planificación por mandato ha sido sugerido por Peter Wiles en su brillante análisis de The Political Economy of Communism. Cambridge, Harvard University Press, 1962. Véase también su "Economic Activation, Economic Planning and Social Order" en Bertram M. Gross, ed. op. cit., así como Zygmunt Bauman, "The Limitations of Perfect Planning" en el mismo volumen.
29. Joseph La Palombara, op. cit., p. 104.
30. John and Anne-Marie Hackett, op. cit. para la explicación más amplia en inglés de la planificación francesa.
31. Joseph La Palombara, op. cit., p. 104.
32. Neil W. Chamberlain, op. cit., pp. 7 y 8.
33. Everett E. Hagen and Stephanie F. T. White, Great Britain: Quiet Revolution in Planning, Syracuse, Syracuse University Press, 1966, p. 105.
34. W. H. Brown, Jr. and C. E. Gilbert, op. cit.
35. Neil W. Chamberlain, op. cit., p. 175.
36. Esta forma de planificación se discute en forma más completa en mi estudio "Planning for Innovation: The Chilean Case", Journal of the American Institute of Planners, Vol. XXXII, Nº 2, (junio 1966), pp. 194-203.
37. Bertram M. Gross, "The dynamics of Competitive Planning", Prefacio a Robert J. Shafer, "Mexico: Mutual Adjustment Planning!" National Planning Series Nº 4, Syracuse, Syracuse University Press, 1966, p. XIX.
38. Jewel Belush and Murray Hausknecht, "Entrepeneurs and Urban Renewal", Journal of the American Institute of Planners, Vol. XXXII, Nº 5, (septiembre 1966), p. 290.
39. Clarence E. Thurber, "Islands of Development: A Political and Social Approach to Development Administration in Latin America". Trabajo preparado para la National Conference of the Comparative Administration Group, LADAC, Session, April 17, 1966.

40. Benjamin Akzin and Yehzkel Dror, Israel: High Pressure Planning, Syracuse, Syracuse University Press, 1966, p. 17.
41. Ibid., pp. 16-17.
42. En el Prefacio a Akzin y Dror, op. cit., pp. 26-27.
43. Bertram M. Gross, en su Prefacio a Robert J. Shafer, op. cit., p. 13.

