



Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
NACIONES UNIDAS - CEPAL - PNUD - GOBIERNOS DE AMÉRICA 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 - PNUD - GOUVERNEMENTS DE L'AMÉRIQUE LATINE ET DES CARAIBES

XVI CONGRESO INTERAMERICANO DE PLANIFICACION
22 al 26 de agosto de 1988
San Juan, Puerto Rico

DESARROLLOS RECIENTES SOBRE EL CONCEPTO Y LA PRACTICA
DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA */

Carlos A. de Mattos

*/ Esta ponencia expresa punto de vista estrictamente personales y no compromete en forma alguna al Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), institución de la cual el autor es funcionario. Esta versión tiene carácter preliminar y está sujeta a cambios de fondo y forma.

88-8-1119

DESARROLLOS RECIENTES SOBRE EL CONCEPTO Y LA PRACTICA
DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

Carlos A. de Mattos

Hay ya no es posible pensar que en el futuro habrá unos modelos de sociedades que resolverán los problemas de esta manera que redoblar el esfuerzo crítico para plantear los problemas de la modernidad, sabiendo que se debe de ir en el marco de la democracia donde tenemos que resolverlos, sabiendo que no hay la posibilidad de un principio o radiante porvenir que venga a resolver todos los problemas. Esta crítica que se agudiza con más el papel de la intelectualidad crítica porque no puede presentar un parate para después, sino

DESARROLLOS RECIENTES SOBRE EL CONCEPTO Y LA PRACTICA
DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA */

Carlos A. de Mattos

Después de haber leído y analizado los trabajos de los autores que se presentan en este libro, se puede afirmar que los problemas relativos a la teoría de la planificación y a la práctica de la gestión pública en los países latinoamericanos, se han planteado, teoría y práctica deberían constituir un aspecto de un mismo fenómeno, su evolución se puede analizar en los detalles de trayectorias sucesivas.

El primer de ellos se refiere a la introducción de una propuesta teórica sobre procedimientos métodos y técnicas de planificación que para a los numerosos intentos realizados para llevar a cabo la planificación en los países latinoamericanos, en los hechos, se logró conformar una práctica efectiva de acción social.

El segundo punto se refiere a la introducción de una propuesta de gestión pública que se desarrolló en el mismo período en el sector público de los países de la región, que en algunos casos, llegaron a constituir verdaderos casos de planificación exitosa. Sin embargo, no es difícil comprender que estas experiencias representaron inversiones procedimentales, métodos y técnicas esencialmente dirigidos a los postulados por aquellos autores.

DESARROLLOS RECIENTES SOBRE EL CONCEPTO Y LA PRACTICA
DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

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

Quizás la primera y más evidente conclusión que se puede extraer del análisis de los problemas relativos a la teoría de la planificación y a la práctica de la gestión pública en los países latinoamericanos, es que aún cuando teoría y práctica deberían constituir dos aspectos de un mismo fenómeno, su evolución se puede consignar en dos relatos de trayectorias inconexas.

El primero de ellos se refiere a la introducción de una propuesta teórica sobre procedimientos, métodos y contenidos de planificación que, pese a los numerosos intentos realizados para tratar de aplicarla a procesos concretos de gestión pública, en los hechos rara vez logró conformar una práctica efectiva de acción social.

El segundo relato versa sobre variadas experiencias concretas de gestión pública, que se desplegaron en el mismo período en la mayor parte de los países de la región y que, en algunos casos, llegaron a configurar verdaderos casos de planificación capitalista; sin embargo, no es difícil comprobar que estas experiencias siguieron invariablemente procedimientos, métodos y directivas sustantivamente diferentes a los postulados por aquellas teorías.

En otras palabras, mientras que por una parte se desarrolló un proceso de afirmación de una propuesta teórica que no llegó a tener mayor repercusión en términos de políticas estatales, por otra parte, la realidad observable mostró una práctica gubernamental efectiva que respondió a criterios pragmáticos de tipo tradicional, pero sin reflejar mayor sensibilidad ante los postulados de aquel discurso.

Desde sus orígenes, esta divergencia ha tenido una muy importante repercusión en todo lo que se ha dicho y se ha hecho en nombre de la planificación en estos países. Habida cuenta de ello, en el primer capítulo de este trabajo nos proponemos examinar los antecedentes y las razones que la motivaron. Con ese fundamento, en el segundo capítulo, intentaremos analizar los principales problemas que inciden en las prácticas sociales gubernamentales en las sociedades capitalistas periféricas. Finalmente, en el capítulo final, expondremos algunos elementos de juicio que estimamos de utilidad para las discusiones sobre el alcance y las posibilidades que puede tener una práctica social gubernamental planificada, donde aquella divergencia no vuelva a presentarse.

I. BAJO EL IMPERIO DE UNA PLANIFICACION RACIONAL-DESARROLLISTA

a) El origen y las razones de los relatos divergentes

La divergencia aludida tiene su origen en el momento en que una nueva propuesta sobre como encarar la tarea de la gestión pública hace su aparición en el escenario latinoamericano, como consecuencia del avance del proceso de modernización que caracteriza a esa época. Como esta nueva propuesta fué promovida a nivel latinoamericano, ella afectó con mayor o menor fuerza a todos los países de la región. Nos referimos a la propuesta sobre la necesidad de planificar los procesos de desarrollo económico y social que irrumpe en este ámbito hacia mediados de la década de los años cincuenta y se afirma definitivamente en la siguiente.

La concepción de planificación que se impondría en estos países, tuvo su origen vernáculo en una propuesta sistematizada por la CEPAL¹ y, más tarde, adoptada oficialmente por una Reunión Intergubernamental realizada en Punta del Este en 1961. Desde entonces esta concepción se popularizó rápidamente en la mayor parte de los países latinoamericanos, que la adoptaron prácticamente sin discusión.

¹ Véase especialmente CEPAL, Introducción a la técnica de programación, publicado en 1955.

Desde el punto de vista de los ritos formales que la habrían de caracterizar, esta modalidad tiene su origen (no reconocido y, aún, explícitamente rechazado) en el paradigma de la planificación soviética. Esto tiene su explicación -- y, si se quiere, su justificación -- en el hecho de que si bien los soviéticos no fueron los primeros que planificaron en la historia de la humanidad, sí fueron los primeros que bajo la denominación explícita de planificación establecieron un conjunto sistemático de procedimientos y de métodos para enfrentar esta tarea.

Los procedimientos y métodos especialmente concebidos a tales efectos en la URSS, que desde entonces tendieron a ser asociados a la idea misma de planificar, contemplaban principalmente: i) la creación de una institución especial en el ámbito del aparato burocrático del Estado, la oficina central de planificación, con la misión de centralizar las tareas de elaborar y controlar la ejecución de los planes: ii) la elaboración de planes económicos detallados de mediano y largo plazo, los que eran considerados como requisito fundamental para articular los respectivos procesos de política económica, y iii) la intención de trabajar con un enfoque holístico en función de una racionalidad sustantiva (relacionada a un conjunto de fines sociales compatibles con la construcción de una sociedad socialista) y formal (relacionada con la forma de instrumentarla técnicamente). De hecho, todo ello configuró una verdadera liturgia, con sus específicos ritos y sus propios libros sagrados, cuya difusión y utilización terminó dándole al concepto mismo de planificación una resonancia a la vez mesiánica y utópica.

Cuando en la URSS se la comenzó a aplicar, ello produjo un conjunto de resultados, ciertamente espectaculares en sus etapas iniciales. Bajo la influencia de estos resultados, fuera ya del ámbito de los países socialistas, se realizaron más tarde diversos intentos para tratar de adaptar esta modalidad a las condiciones que caracterizaban otras realidades. Es así que durante la segunda postguerra, varios gobiernos europeos recurrieron a esas adaptaciones, para enfrentar las tareas de la reconstrucción.

Aún sin desconocer la importancia de las diferencias existentes entre la dinámica capitalista y la que se intentaba implantar en el naciente socialismo real, esta liturgia se trasladó al ámbito capitalista con sus principales ritos (la oficina central de planificación, el plan libro, la idea de una racionalidad única establecida a priori); si bien resultó de alguna utilidad durante las primeras etapas de la planificación en algunos países de Europa Occidental, especialmente cuando las condiciones favorables para una amplia concertación social originaron elevados niveles de consenso, los hechos muestran que a la larga resultó poco efectiva para el manejo de la dinámica

capitalista, por lo que pronto fué abandonada. La concepción teórica que subyace por detrás de esta modalidad de planificación, nunca se pudo adecuar al manejo de procesos sociales donde múltiples actores deciden y actúan con diversas racionalidades y con estrategias frecuentemente contradictorias. En un implacable cuestionamiento a este tipo de planificación, Wildavsky concluiría: "que nosotros sepamos, los pocos éxitos aparentes (si hay alguno) no son más que casos fortuitos". (Wildavsky, 1973:147).

b) Una liturgia y sus ritos en su transplante latinoamericano

Cuando la Reunión de Punta del Este de 1961 legitimó el uso de la palabra planificación, también estableció las condiciones para la adopción de esta liturgia² y, además, la encadenó a una concreta ideología del desarrollo. Como consecuencia de ello, nuestros países presenciaron la aparición de diversos núcleos tecnocráticos en el seno de la burocracia estatal, los que se dieron a la tarea de elaborar innumerables planes nacionales de desarrollo económico y social, que pronto encontraron el destino natural de todos los buenos y los malos libros: los anaqueles de las bibliotecas.³

¿Cuales fueron las características que esta liturgia y sus ritos tuvieron en el caso latinoamericano?. En lo esencial, ellas podrían resumirse en los siguientes aspectos:

a) la planificación fué implantada como el medio idóneo para impulsar una concreta propuesta normativa de inspiración desarrollista,⁴ lo que determinó que desde entonces, y por un buen tiempo, la palabra planificación fuese entendida como sinónimo de "planificación del desarrollo"⁵, donde los atributos

² Véase a este respecto la Resolución A.4 referida a "Grupos de Estudio para Tareas de Programación" de los Documentos Oficiales de la Reunión de Punta del Este.

³ En sendos trabajos anteriores hemos analizado las razones que explican por que fue posible la adopción de este tipo de planificación (de Mattos, 1979) y las principales características de la misma (de Mattos, 1987).

⁴ 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.

⁵ En un Seminario realizado en 1965, en el que participaron gran parte de los especialistas latinoamericanos en la materia, se reconoció que "en el caso latinoamericano la planificación ha

que definían el concepto de desarrollo le eran conferidos por el contenido de aquel modelo normativo. Vale decir que la filosofía que entonces predominaba al respecto, en lo fundamental, la concebía 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).

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 teórico para la acción se tendió a buscar casi exclusivamente en las conexiones causales del análisis económico y los medios recomendados por los planes se circunscribieron a los instrumentos tradicionales de la política económica;

c) con ese fundamento, la planificación gubernamental, entendida exclusivamente como planificación económica, fué ubicada como el medio que permitiría guiar la acción social según una racionalidad única, a la vez sustantiva (sujeta a fines sociales establecidos a priori) y formal (sujeta a los rigores de una concreta instrumentación técnica que se propone optimizar las relaciones entre medios y fines dados).⁶ Al respecto, un importante documento de la época reconocía inequívocamente 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 o sustantiva." (ILPES, 1966:28)

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).

⁶ El tema de la racionalidad es, sin duda, uno de los puntos neurálgicos de la teoría de la planificación. Medina Echavarría (1971), en uno de los textos más importantes que se han escrito sobre esta materia para el caso latinoamericano, analizó el problema de la confrontación de diversas racionalidades en los procesos reales de acción social. Lamentablemente los planificadores desarrollistas en general no alcanzaron a apreciar esta contribución en su verdadero significado y alcance, y continuaron sustentando por bastante tiempo propuestas basadas en la idea de una racionalidad única establecida a priori.

d) se estableció como requisito fundamental para conducir y articular los procesos respectivos, la existencia de un plan detallado, que se suponía podría ser ejecutado por el Estado bajo la dirección y supervisión de un organismo central de planificación; desde entonces, de acuerdo a esta propuesta, este organismo estaría encargado de orientar y, en cierta medida, de coordinar y comandar las acciones del aparato burocrático gubernamental en su conjunto. Con estos atributos, quedó definido un tipo de planificación -- que, en adelante, denominaremos como racional-desarrollista -- que constituye una peculiar variedad dentro de la familia que la literatura especializada conoce con el nombre de planificación racional-comprehensiva. (Faludi, 1973; Camhis, 1979)

De tal suerte, desde su nacimiento formal en los países latinoamericanos, la planificación descansó sobre una fé incuestionable en el imperio de la razón y en una firme adhesión a la utopía que preconizaba, por lo que devino en una suerte de apoteosis de un voluntarismo de neto corte iluminista. Esta orientación fundamental se adscribe naturalmente a un clima cultural que, en el ámbito de los procesos de modernización que comenzaron a tomar impulso en los años de la posguerra en la mayor parte de los países latinoamericanos, ganó fuerte predicamento en ciertos influyentes círculos intelectuales de la época. En ese clima tendió a imponerse la creencia en ciertas utopías totalizantes vinculadas al desarrollo y a la modernidad, las que terminaron fundamentando e impulsando la acción de importantes sectores de la tecnocracia.

c) Las razones de un fracaso

Aquí, como en todo el mundo capitalista, la liturgia y los ritos de la planificación racional-desarrollista solo lograron tener existencia real a nivel del discurso teórico y de los productos (los planes) de los organismos especialmente establecidos al efecto. Varias razones permiten esbozar una explicación de estos resultados. Ante todo es necesario anotar que no es difícil comprobar que, en casi todos los países, la propuesta de cambio social (implícita en el modelo normativo desarrollista) a cuyo servicio debía estar este tipo de planificación, careció del respaldo político requerido en los grupos sociales dominantes.

Aunque ello pueda parecer contradictorio, la realidad muestra que si bien esa propuesta había sido aceptada por los gobiernos latinoamericanos en su conjunto en la Reunión de Punta del Este, no lo era por cada uno de ellos individualmente. 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. De hecho, su implementación

efectiva habría conducido en forma inevitable al debilitamiento de la base de sustentación de las principales fuerzas sociales que conformaban las alianzas políticas que controlaban los procesos decisorios gubernamentales en cada ámbito nacional. Esa discordancia ideológica se tradujo en una carencia generalizada de viabilidad política para la racionalidad sustantiva que preconizaba este tipo de planificación.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que las explicaciones y conexiones causales provistas por la teoría económica mostraron muy pronto sus agudas limitaciones para definir e impulsar estrategias adecuadas para enfrentar los problemas derivados de la creciente complejidad de los respectivos sistemas nacionales. En efecto, con el avance del crecimiento y la modernización se produjo un continuo e incontenible aumento de la complejidad en la mayor parte de estos sistemas. Con ello se originaron procesos de atomización social que se tradujeron, en lo esencial, en un persistente aumento de la dispersión ideológica y de la fragmentación de poder político; en esas circunstancias, las prácticas sociales estatales, sometidas invariablemente a su confrontación con las racionalidades y estrategias frecuentemente contradictorias de múltiples actores, tendieron a desarrollarse en situaciones proclives al conflicto social. En ese ámbito, donde los problemas de gobernabilidad tendieron a aumentar en forma incesante, la pretensión de imponer una racionalidad única, establecida a priori estaba inexorablemente condenada de antemano al fracaso.⁷

El resultado de toda esta historia es que los planes nunca fueron ejecutados como habían sido concebidos y las oficinas centrales de planificación nunca lograron asumir las funciones que les habían sido asignadas en los esquemas de la planificación racional-desarrollista. De hecho, el modelo desarrollista solo logró ganar espacio en contados países y cuando ello ocurrió, fue por un muy corto lapso de tiempo. La moraleja de la historia, es que esta forma de encarar las tareas de planificación terminó por conquistarle una bien merecida imagen de utopía tecnocrática, con

⁷ En la misma época en que lo hacía Medina Echavarría, Oszlak también discutió el problema de las racionalidades en la planificación, señalando que "los organismos de planificación se enfrentan con sociedades que presentan un alto grado de irracionalidad sustantiva, pretendiendo aplicar criterios que suponen un alto grado de racionalidad formal en la conducta de sus miembros" (Oszlak, 1970: 2). El trabajo de Oszlak, pese a que fué presentado en una Reunión de Expertos organizada por la CEPAL, tampoco tuvo mayor difusión entre los planificadores latinoamericanos. En realidad, tanto las reflexiones de Medina Echavarría como las de Oszlak, no resultaban compatibles con la filosofía básica de la planificación racional-comprehensiva desarrollista.

lo que contribuyó a desvirtuar el sentido esencial de la idea y del acto de planificar.

A partir de allí, el interés por el tema de la planificación pasó radicar casi exclusivamente en los planificadores, las oficinas de planificación y los organismos nacionales e internacionales especializados en esta materia. Por su parte, la gestión de las políticas públicas, que continuó desarrollándose como especialidad y como práctica, ignoró sistemáticamente a la planificación no solo como posibilidad, sino también como camino aconsejable.⁸

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 con cierta indisimulable soberbia sobre la forma en que las cosas debían ser hechas, continuó en lo fundamental impulsando las decisiones y acciones gubernamentales como si tales planificadores y las oficinas de planificación no hubiesen existido nunca. 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).

II. LA PLANIFICACION EN LA PRAXIS CAPITALISTA

1. ¿Tiene sentido seguir hablando de planificación en sociedades capitalistas?

El diagnóstico bosquejado en las páginas que anteceden, así como también las conclusiones que de allí se desprenden, suscita naturalmente un conjunto de interrogaciones, a las que se debería dar respuesta para poder precisar las perspectivas de la planificación en el caso latinoamericano; ¿tiene sentido seguir

⁸ Véase una interesante discusión al respecto en Oszlak, donde este autor contrapone los planteos tradicionales de la planificación formal (la acción basada en un diseño racional previo), con los comportamientos de conflicto, negociación y compromiso, típicos de la política. A este respecto, el autor afirma 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).

hablando de planificación?. Y en caso de respuesta afirmativa a esta pregunta, ¿cómo se puede entender por planificación en el capitalismo?; ¿en qué medida los rasgos que definen a una sociedad de este tipo pueden condicionar o restringir los procesos sociales que allí se desarrollan?.

Para dar respuesta a estas preguntas, en primer lugar habría que precisar que lo que se entendió por planificación en los países latinoamericanos en el período reseñado (tanto en lo que se refiere a su liturgia y a sus ritos, como en lo que atañe al contenido que se le asignó), no compromete a la planificación en sí misma, sino apenas a una forma peculiar de concebirla.

Si se aceptase la necesidad de planificar, ello implicaría necesariamente tener que aceptar que esta actividad tiene que ser encarada abandonando definitivamente la liturgia y los ritos de la planificación racional-desarrollista y que es necesario aceptar que todo proceso de planificación que se cumpla en sociedades capitalistas está inevitablemente moldeado y acotado por las condiciones histórico-estructurales de este tipo de sociedad.

En segundo lugar, habría que tener en cuenta que la gestión pública en sociedades de creciente complejidad y conflictividad, requiere necesariamente un cierto grado de anticipación al futuro que permita reducir hasta donde ello sea posible la incertidumbre que las afecta y otorgar la máxima coherencia posible al conjunto de acciones que los gobiernos nacionales deben impulsar. Dado que en definitiva, esto es lo que se puede entender por planificar, parece lógico responder a la pregunta planteada, afirmando que tiene sentido seguir hablando de planificación, pero siempre que esta actividad sea concebida de manera diferente a como lo establecieron la liturgia y los ritos de la planificación desarrollista latinoamericana.

En todo caso, hay que reconocer que actualmente en los países latinoamericanos los intentos de fundamentar la necesidad de planificar no es una tarea fácil; en efecto, la ortodoxia de la postura de los años sesenta y la ineficacia de sus productos, desprestigió de tal forma tanto a la palabra como a la práctica a que ella alude, que ahora resulta difícil concitar adhesión para ello, especialmente en los ámbitos gubernamentales. Por lo tanto, si se persiste en sustentar la idea de la necesidad de planificar, el problema tiene que ser replanteado en forma radical; y parecería que un aceptable punto de partida para ello sería un análisis de los procesos decisorios y de acción social en la praxis concreta en las sociedades capitalistas. Esto permitiría ubicar los principales factores que inciden en la determinación de la viabilidad de los diversos componentes de los procesos de acción social en este tipo de sociedad.

Quizás la principal debilidad de los intentos realizados por la planificación racional-desarrollista radique en el hecho de que, en la ambiciosa pretensión iluminista que la impulsó, se tendió a dejar de lado la consideración de la gravitación de los principales condicionamientos derivados del específico contexto histórico-estructural en que debían desarrollarse los correspondientes procesos de acción estatal y, en particular, de los factores inherentes a su carácter de sociedades capitalistas periféricas. Para su correcta comprensión, el problema de la planificación debe ser ubicado y discutido en la específica dinámica de acumulación y crecimiento capitalista en general (con los riesgos que comporta una aproximación totalizante) y, en forma complementaria, en los contextos históricos particulares que corresponda (lo que podría permitir eludir algunos de los riesgos de la aproximación totalizante).

La ubicación en cada caso de la tarea de planificación en su respectivo contexto histórico particular, más allá de permitir aprehender la constelación de problemas propios e intransferibles de cada realidad nacional, puede permitir también captar la significación de lo que la coyuntura histórica hace viable en cada circunstancia como enfoque y como estrategia. Un análisis de este tipo puede permitir, por ejemplo, comprender que una estrategia que pudo ser económica y políticamente viable en la etapa del auge de la industrialización sustitutiva, no tiene porque serlo - y de hecho no lo es -- en la actual etapa de creciente articulación de las economías nacionales en una economía mundial crecientemente globalizada. En el mismo sentido, importa considerar que las alianzas políticas que permitieron la formación de los grupos dominantes en aquella etapa, difieren sustantivamente de las que ahora son posibles; por lo tanto, el tipo de proyecto político que hoy tiende predominar en estos países es diferente tanto en su orientación como en su contenido.

De lo anterior se puede inferir que el problema central que importa considerar es el concerniente a las implicancias que tiene el hecho de intentar planificar en el capitalismo. Pero, para poder hacerlo, previamente habría que ponerse de acuerdo acerca que es lo que se entiende cuando se habla de planificación en una sociedad de este tipo. En otras palabras, ¿a qué estamos aludiendo cuando hablamos de un proceso planificado?

Como es obvio, buena parte de los procesos de gestión pública, aún cuando las acciones que los configuran produzcan transformaciones sustantivas en el sistema respectivo, carecen de los atributos como para que se los pueda considerar como procesos planificados. Para que un proceso de acción social gubernamental tenga el carácter de tal, es necesario que posea algunas características que lo diferencien de un proceso de administración pública tradicional. En particular, dos características parecen fundamentales para poder hablar de planificación.

En primer lugar, debe tratarse de un proceso de acción social gubernamental que se haya conformado como consecuencia de un esfuerzo conciente de anticipación al futuro. En otras palabras, esto significa que el correspondiente proceso de acción social, se ha desarrollado en función de una situación futura deseada, que los actores sociales que controlan el poder político han establecido anticipadamente. En una situación nacional concreta, esto supone la existencia de un **proyecto político** que, conforme a la **ideología dominante** en la estructura de poder vigente, defina explícita o implícitamente ciertos fines sociales y legitime ciertos medios adecuados para el logro de esos fines.

Es por lo tanto la existencia de un proyecto político lo que, en lo esencial, diferencia un proceso orientado por un deseo de encaminarse hacia una cierta situación en el futuro, del andar errático de una administración que solo considera un conjunto de acciones rutinarias sin visión de futuro.⁹ Porque, como sostiene Habermas, "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 segundo lugar, para que esos fines y medios puedan traducirse en un proceso efectivo de acción social, se requiere que el respectivo proyecto político sea sustentado por una estructura de poder con una efectiva **capacidad de gobernar**. Ello supone esencialmente que los grupos sociales que detentan el control del poder político sean capaces de articular bajo su dirección política y moral a un conjunto de grupos o fracciones de clases, fusionando de esta forma a una multiplicidad de voluntades dispares en torno a una voluntad nacional; esta voluntad nacional, expresada en una estrategia nacional, será lo que permitirá a la clase dirigente orientar al proceso social en torno a su proyecto político.

Los procesos que puedan conformarse de esta suerte, en forma más o menos planificada, se desarrollan inevitablemente en un contexto social caracterizado por un conjunto de condicionamientos y de restricciones que definen, en cada circunstancia histórica, concretos **límites de lo posible** para la acción gubernamental; en efecto, todo proceso de planificación se desarrolla en un escenario social históricamente determinado, que se caracteriza por un conjunto de rasgos que lo definen como tal y que signan su orientación y contenido posibles.

⁹ 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".

En todo caso importa precisar que cuando se hace referencia a unos determinados límites de lo posible, ello está referido a la planificación en tanto tarea impulsada desde el nivel gubernamental, lo cual no descarta que otras prácticas sociales puedan promover procesos de cambio social; como es obvio, ello tampoco descarta la importancia de las utopías como requisito para la acción social transformadora. Como dice Nun "el sentido de una sociedad, el sentido de la vida, no está dado nunca por un sistema de reglas; ello es propiedad de las prácticas sociales mediante las cuales esas reglas se interpretan, se negocian y se aplican" (Nun, 1988: 137)

2. La gravitación de un contexto histórico-estructural

¿Cuales son y como inciden los rasgos que definen como tal a una sociedad capitalista en este tipo de proceso?. En términos generales (y este es el nivel en que ahora queremos ubicarnos) una sociedad de este tipo se define como tal por la presencia de un conjunto de aspectos o rasgos que se han ido estableciendo, reforzando y/o perfeccionando a lo largo del propio proceso de desarrollo capitalista de una entidad nacional. La mayor parte de las aproximaciones convencionales a este tipo de sociedad, tienden a coincidir que, en lo esencial, lo que la define como tal son la existencia de propiedad y control privado del capital, la adaptación de la actividad económica a la obtención de beneficios, la presencia del mercado como marco regulador de esta actividad, la apropiación de los 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 orientados esencialmente a la reforma o perfeccionamiento de estos rasgos, nunca a su supresión. De hecho, en la práctica concreta estos rasgos tienden a constituirse en verdaderos parámetros para la gestión pública y, en particular, para la planificación; ellos condicionan la vigencia de una cierta **racionalidad dominante** en el sistema, que gravita intensamente sobre las decisiones y acciones de aquellos actores que juegan roles protagónicos en los procesos de acción social en cada ámbito nacional.¹⁰ Esto da fundamento para

¹⁰ Consideramos que la racionalidad dominante en el sistema se deriva de los rasgos definitorios o constitutivos del mismo. A que 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

plantear la hipótesis de que la planificación gubernamental carece de la capacidad para producir el cambio de estos rasgos por otros, lo que de ser posible significaría lisa y llanamente 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 sistémico; esto no significa negar la posibilidad del cambio social en una determinada sociedad, sino que solamente este tipo de cambio no se produce por la vía de la planificación gubernamental.

Conclusión de todo esto: la planificación gubernamental capitalista no es un medio para promover el cambio de tipo sistémico, sino apenas un instrumento al servicio de las reformas que deseen realizar los grupos sociales dominantes, ubicados en la cúpula del aparato del Estado. En estas circunstancias, ella solo permite racionalizar el proceso decisorio sobre políticas públicas gubernamentales, con el propósito de lograr el mayor cumplimiento posible de los principales fines sociales del proyecto político vigente.

La planificación puede llegar a estar al servicio de un proyecto político que busque producir una transformación radical de los rasgos definitorios sistémicos, pero esta tarea solamente será posible una vez que la transformación se ha impuesto políticamente merced a un corte revolucionario previo. 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, aún cuando estos procesos impliquen reformas de distinto tipo en el marco de la racionalidad vigente (Nizard, 1975).

Estas afirmaciones carecen de sentido si no 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 seno. Si bien no es este el lugar para analizar el complejo y controvertido tema de la teoría del Estado, ni tiene el autor de este trabajo la idoneidad requerida para hacerlo, 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. En otras palabras, la contextualización de los procesos de acción social colectiva en este tipo de formación social requiere, ante todo, tener presente la naturaleza y el papel del Estado, en tanto Estado capitalista.

individuos o grupos, dado que solamente ellos pueden manejarlos y darles vida al incluirlos en sus estrategias y actualizándolos en sus comportamientos" (Crozier y Friedberg, 1977:81)

Toda vez que se discute el tema de la planificación en relación al problema del Estado, es fundamental anteponer al tipo de Estado que nos gustaría que fuese, el Estado capitalista que nos muestra la realidad observable y lo que podemos colegir acerca de lo que el Estado podrá ser. 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 que mostraba la realidad observable (Gurrieri, 1977).

El Estado capitalista real es originaria y constitutivamente un aspecto de las relaciones sociales de producción que caracterizan a una sociedad capitalista como tal; en ese contexto, el Estado se constituye históricamente como garante y organizador de esas relaciones sociales y, por lo tanto, de la dominación que ellas concretan (O'Donnell, 1982); en tal sentido, desempeña un papel fundamental en el establecimiento y en la preservación del cumplimiento de las reglas del juego establecidas, garantizando de esta manera la reproducción social de los sistemas respectivos.

En la medida en que el pacto de dominación implícito en esta relación social se objetiva en instituciones y normas jurídicas en el aparato del Estado, éste se constituye en el marco contextual en el que se desarrollan los procesos de acción social y, al mismo tiempo, consolida un conjunto de mecanismos que pueden ser utilizados por los actores sociales que protagonizan dichos procesos y, particularmente, por los grupos sociales dominantes que se legitiman en el poder y ejercen el gobierno nacional.

El Estado, al garantizar los procesos de reproducción social, protege la preservación de la racionalidad dominante en el sistema, para lo cual en su objetivación institucional y jurídica establece reglas del juego difícilmente desbordables por cada uno de los actores sociales que intervienen, individual o corporativamente, en dichos procesos. En tanto procesos que se desatan desde la cúpula del aparato del Estado, es en este ámbito, y solamente en él, que pueden desarrollarse actualmente los procesos de planificación en una sociedad capitalista.

Obviamente, ello configura el nivel más elevado y rígido en términos de límites de lo posible; de ellos no resulta fácil evadirse. 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 actuar planificadamente 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 sociales stricto sensu conservadores, al amparo de las instituciones y de las normas que objetivan al Estado en aparato estatal, actuaron con el propósito de restablecer y/o preservar el respectivo sistema de dominación social.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.

3. La interacción de los actores en los procesos sociales

Desde el punto de vista de la planificación, los procesos de acción social que se desarrollan en un determinado ámbito nacional, se estructuran fundamentalmente 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, para poder ubicar la orientación y el contenido posibles de un proceso de acción social, sea este planificado o no, es necesario analizar el papel que allí juegan las motivaciones y los comportamientos, las decisiones y las acciones, de los principales actores sociales que los protagonizan, tanto a nivel gubernamental como no gubernamental.

En todo caso, habría que tener en cuenta que los ya mencionados procesos de aumento de la atomización social, dispersión ideológica y fragmentación de poder, derivados del incesante aumento de complejidad de los sistemas nacionales, han significado un paulatino aumento de las dificultades para la formación de alianzas políticas que permitiesen la existencia de grupos sociales efectivamente dominantes (y, por lo tanto, con efectiva capacidad de gobierno) y, mucho menos, la existencia de grupos sociales hegemónicos. De hecho, en América Latina, la

¹¹ Al hacer esta afirmación estamos pensando en casos de experiencias políticas concretas como las que encabezaron Arévalo-Arbenz en Guatemala, Torres en Bolivia y, especialmente, Allende en Chile. Obviamente en todos estos casos no sólo jugó la presencia de un Estado nacional relativamente consolidado, sino también (y en algunos casos en forma decisiva) factores derivados de las articulaciones establecidas entre el sistema nacional y el resto del sistema capitalista mundial.

existencia de grupos hegemónicos, termina en el momento de la muerte política de las oligarquías nacionales.

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 sociales que despliegan sus actividades desde el aparato del Estado. A este respecto, con propósito analítico, nos interesa diferenciar, por una parte, a los grupos sociales que en forma más o menos transitoria se legitiman en el 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 profesionales de la administración pública, con cierta independencia de los grupos sociales que en ese momento ejercen el control de la parte central de los procesos decisorios gubernamentales.

En las diferentes etapas del proceso de formación de los sistemas nacionales, ciertos grupos sociales, en función de un conjunto de intereses, valores y creencias, que expresan de manera más o menos precisa la ideología dominante en el cuerpo social, establecen la dirección general de los procesos de acción social que se desarrollan en la respectiva sociedad nacional. Se trata de grupos conformados por una clase social, o por fracciones de clase o de varias clases que, de alguna manera, logran legitimarse en el ejercicio del control del proceso decisorio público. Ubicados en la cúpula del aparato burocrático del Estado, en función de su mayor poder (económico, ideológico y político), a través de una combinación de funciones de dirección (construcción de consenso) y de dominio (ejercicio de la coerción), protagonizan la parte central de los procesos decisorios relativos a la acción social en el correspondiente sistema nacional. De esta manera, pretenden inducir ciertos comportamientos, distintos a aquellos que los actores afectados hubieran tenido en ausencia de tales decisiones políticas.¹² Con estas decisiones los grupos sociales dominantes buscan configurar una trayectoria temporal hacia una situación deseada.

La ideología de los grupos sociales que controlan los procesos decisorios gubernamentales, constituye el elemento impulsor de los respectivos procesos de acción social; como señala Gouldner, "la ideología implica procesos de reconstrucción pública y exige que sus creyentes apoyen activamente la realización del proyecto y se opongan a quienquiera que lo rechace" (Gouldner, 1976: 55). En lo esencial, la ideología

¹² Como afirma Wildavsky de que "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).

contiene una visión acerca de como es y como funciona la sociedad y, también, de como se la puede modificar; en última instancia configura un llamamiento a la acción, basado en un discurso referente al mundo que presumiblemente justifica ese llamamiento. (Gouldner, idem). 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; esta que presupone una determinada situación deseada para el futuro para la sociedad en que se vive, induce y respalda la acción de los grupos sociales respectivos. Esta situación deseada se expresa en el **proyecto político** sustentado por esa fuerza política, y en él se establecen, explícita o implícitamente, los fines sociales a los que se aspira y los medios que se consideran adecuados para lograrlos.

En la medida que las acciones que buscan conformar una trayectoria hacia los objetivos del proyecto político desatan una confrontación permanente con los intereses y las demandas de numerosos actores sociales no gubernamentales, todo proyecto político está siempre sometido a continuos ajustes y modificaciones, aún durante el período de su vigencia política; en ese proceso, las **opciones fundamentales**¹³ que lo estructuran mantienen su vigencia hasta el momento en que las contradicciones que inevitablemente 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 en el gobierno fluyen hacia la burocracia estatal, en cuyo ámbito deben procesarse y transformarse en directivas e indicaciones hacia la sociedad en su conjunto, buscando incidir en el comportamiento de algunos 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 del grupo social en el gobierno, en relación a la

¹³ Usamos aquí la idea 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).

propia fuerza de la burocracia estatal; de esta relación de poder, depende la posibilidad real de lograr un manejo efectivo de las políticas públicas y, por lo tanto, de desencadenar procesos encaminados a lograr una aproximación a la situación deseada.

Muchos casos en la historia reciente de los países latinoamericanos ofrecen fehaciente testimonio acerca de como una burocracia estatal establecida como estructura de poder, aún cuando fraccionada y contradictoria, ha terminado por neutralizar las intenciones y las directivas de ciertos grupos sociales en el gobierno, reduciendo de esta manera la viabilidad del proyecto político de éstos. Vale decir que en la medida en que los grupos sociales legitimados en la cúpula del poder político estatal no sean capaces de domeñar a la burocracia estatal consolidada previamente a su ascensión a esa posición política, las perspectivas de desencadenar un proceso de planificación pueden irse reduciendo hasta su total desaparición. Aquí estriba, como es obvio, otro de los condicionamientos que afecta los límites en que pueden moverse las decisiones y acciones de cualquier proceso 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 entre los actores sociales privados¹⁴ pugnas y adhesiones, enfrentamientos y alianzas, conflictos y compromisos, lo que incide en su fortalecimiento o debilitamiento.

Estos actores sociales privados, no solo deciden y actúan en relación a los problemas incorporados a la agenda social desde el nivel gubernamental y/o burocrático, sino que también desde el seno de la sociedad civil, de acuerdo a sus propios intereses y demandas, problematizan otros asuntos, imponiendo o impidiendo la incorporación de determinados problemas a la agenda de los denominados problemas públicos, donde radica el origen de las políticas gubernamentales. De tal forma, como anota Portantiero, "la decisión aparece mucho más como el resultado de la interacción de múltiples actores organizados que, como el producto de una racionalidad a priori." (Portantiero, 1984: 38).

¹⁴ En este trabajo utilizamos las expresiones actor privado o actor no gubernamental para referirnos a los actores sociales que deciden y actúan, individual o corporativamente, en el ámbito de la sociedad civil.

El continuo crecimiento y modernización de las sociedades latinoamericanas, aún cuando con notorias disparidades entre países, ha producido como ya se ha señalado un aumento incesante de la complejidad de los respectivos sistemas nacionales. La dispersión ideológica y la consecuente fragmentación de poder que ello ha ocasionado, ha significado la formación de sociedades nacionales cada día más conflictivas.

En efecto, esa multiplicidad de actores sociales, motivada frecuentemente por posturas ideológicas antagónicas, suelen articularse en corporaciones y en movimientos para esgrimir diversos tipos de reivindicaciones ante los grupos sociales en el poder; ello ha tendido normalmente a aumentar las dificultades para la gobernabilidad de los respectivos sistemas nacionales. Estos problemas de gobernabilidad que hoy ya están afectando a muchos países de la región, frecuentemente ha derivado en una creciente pérdida de viabilidad política de los proyectos políticos enarbolados por los grupos sociales que accedieron al poder. Obviamente, ello está afectando severamente a las prácticas sociales gubernamentales y, por consiguiente, está haciendo cada día más difícil poder desarrollar tareas de planificación nacional. En esas circunstancias, la planificación aparece como un instrumento útil para tratar de sentar las bases para procesos de concertación social y para el establecimiento de pactos de gobernabilidad, requisitos ineludibles para el manejo de los sistemas nacionales en estas sociedades complejas y conflictivas.

También es necesario tener en cuenta que las corporaciones y/o los movimientos impulsados desde el seno de la sociedad civil, inciden permanentemente con sus decisiones y acciones sobre la sociedad en su conjunto y, muchas veces, son el origen de procesos de reforma social de incuestionable trascendencia. Ningún proceso de planificación gubernamental puede dejar de lado la consideración de este plano de la acción social. Desde una perspectiva positiva, es importante tener en cuenta la potencialidad que esto puede llegar a tener para la construcción de viabilidad para proyectos políticos que permitan impulsar ciertas reformas imprescindibles en buena parte de estos países.

4. Planificar en dependencia estructural del capital

Un tipo particular de actor social privado se destaca en cualquier sociedad capitalista, independientemente de cual sea su nivel de desarrollo, dado el grado de autonomía que sus decisiones tienen en los respectivos procesos sociales: el propietario de los medios de producción. Ello se deriva del hecho de que la propiedad privada le otorga a este actor social la potestad de decidir sobre como asignar los recursos productivos de que es propietario; en este tipo de situación, tanto el Estado

como la sociedad como un todo, terminan siendo total o parcialmente dependientes del capital.¹⁵ Vale decir, su presencia y sus atribuciones específicas determinan que allí las prácticas sociales colectivas se encuentren inevitablemente en una situación de dependencia estructural del capital (Przeworsky, 1985; 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, a medida que avanzan los procesos de expansión y consolidación de las relaciones capitalistas de producción en el ámbito de cada sistema nacional, esta dependencia tiende a acentuarse y a ganar una ponderación creciente en su dinámica de acumulación y crecimiento. Estos procesos de afirmación capitalista se están cumpliendo en forma inexorable en la mayor parte de los países de la región, habiéndose acentuado fuertemente en la última década.

En particular, los procesos de articulación financiera tanto interna como externa, que corresponde a una nueva etapa del desarrollo capitalista latinoamericano, está conduciendo a la gradual desaparición del empresario capitalista individual como protagonista efectivo de los procesos relevantes de acumulación; en su lugar, tienden a situarse los conglomerados financieros, y los grupos económicos, siendo en torno a ellos que se despliegan los principales procesos de acumulación de capital. Por otra parte, la intensificación de los procesos de internacionalización del capital opera en el mismo sentido, haciendo que las grandes decisiones de inversión o no inversión tiendan a ser cada vez más dependientes de un cálculo económico que privilegia la maximización de la tasa de ganancia. De esta manera, el capital tiende a perder sentido nacional, para situarse en procesos de carácter supranacional. Hoy por hoy estos procesos son incontrollables y otorgan una creciente autonomía a los propietarios del capital.

Desde el punto de vista de los procesos de acción social a nivel nacional y, en particular, de la planificación, ello significa que aún 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 plenamente compatibles con los intereses de los propietarios del capital. En

¹⁵ 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)

estas circunstancias, 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 (aún cuando no totalmente) condicionada por el hecho de que las indicaciones correspondientes solamente serán integral o parcialmente aceptadas, cuando ellas coincidan con los intereses de los propietarios del capital a las que están dirigidas. La opción de invertir o no invertir es siempre una decisión privativa de la iniciativa privada.¹⁶ Esta afirmación no implica desconocer el hecho de que en las sociedades capitalistas en formación, como es todavía el caso de la mayor parte de los países latinoamericanos, las burguesías nacionales continúan siendo muy dependientes del Estado.

Es el comportamiento "natural" de este actor privado, lo que lleva a Habermas a establecer la importante conclusión de que, "...por más que el ámbito del intercambio entre los poseedores de mercancías, en cuanto particulares autónomos, se restrinja administrativamente, no podrá hablarse de planificación de los recursos escasos mientras las prioridades de la sociedad global se establezcan de manera espontánea, es decir como efecto secundario de las estrategias adoptadas por las empresas privadas." (Habermas, 1973, p.50). Quizás esta conclusión de Habermas, derivada de un análisis válido para el capitalismo tardío imperante en los países desarrollados, todavía no sea plenamente aplicable al caso de los países latinoamericanos; pero como ya se ha señalado, buena parte de los mismos hoy día están encaminándose hacia situaciones de creciente dependencia del capital, donde tarde o temprano la preocupación de Habermas puede llegar a ser plenamente aplicable.

De todo esto se deriva una de las principales limitaciones que la planificación enfrenta en una sociedad capitalista; ella es claramente una de las expresiones más concretas del primer condicionamiento que hemos señalado en este trabajo: la racionalidad dominante en el sistema. En la medida que la racionalidad capitalista se va afirmando y extendiendo en el marco de una sociedad nacional, tiende a hacerse más intensa la dependencia estructural del capital en ella.

¹⁶ 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, 1985:12-13).

Por otra parte, la intensificación de la inserción de los sistemas nacionales latinoamericanos con la economía-mundo capitalista, implica el fortalecimiento de otro grupo de condicionamientos y de restricciones para los procesos decisorios nacionales de planificación. Desde un punto de vista estrictamente analítico podríamos afirmar que esa inserción se verifica a través de un conjunto de articulaciones que se manifiestan en el plano productivo, financiero, tecnológico, de patrones de consumo, culturales, político, militar, etc. etc., y que se establecen entre elementos de cada sistema nacional y otros componentes del sistema capitalista mundial. La persistente intensificación de estas articulaciones, producto de un incontrollable proceso de transnacionalización de la economía mundial, le dan un sentido cada vez más concreto al concepto braudeliano de economía-mundo. Y el más relevante significado de la existencia real de una economía-mundo es que cada una de las economías nacionales se van 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 del espacio decisorio manejable por un gobierno nacional, puesto que las decisiones que se podrían adoptar sobre un conjunto de problemas y procesos dependen ahora esencialmente de decisiones que se adoptan fuera del contexto nacional. En otras palabras, un conjunto de decisiones que se toman en otras partes de la totalidad afectan significativamente procesos nacionales, sin que ningún tipo de decisión adoptada en el ámbito nacional pueda variar mayormente sus consecuencias.

En síntesis, la intensificación de las articulaciones con la economía-mundo conduce inexorablemente a sucesivas reducciones de la endogeneidad decisoria nacional, lo cual, como es obvio, debe descifrarse como otra limitación para los procesos de planificación.

III. LA PLANIFICACION EN LA CONSTRUCCION DE LA DEMOCRACIA

a) ¿Nuevas modalidades de planificación?

El fracaso de los intentos realizados en nombre de una planificación formal de tipo racional-desarrollista, llevó paulatinamente al convencimiento de que las actividades de los organismos planificadores que se habían incorporado entonces a la burocracia estatal resultaban totalmente intrascendentes desde el punto de vista político. Ello no obstante, los planificadores, sin perder las veleidades protagónicas que los habían

caracterizado, parecieron 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, se dieron con frecuencia a la tarea de "inventar" nuevas liturgias y ritos que le pudiesen permitir a la planificación recuperar su sitio perdido.

Por otra parte, la creciente preocupación por encontrar caminos para el rescate de la democracia en la América Latina, que hoy se puede percibir en la mayor parte de nuestros países, ha motivado un renacimiento de la producción de nuevas propuestas de "estrategias alternativas" de desarrollo, en las que habitualmente se tiende a asignar un papel destacado al Estado y a la planificación; en este ámbito también se han producido intentos por renovar las ideas sobre el papel y las modalidades de esta disciplina.

Como consecuencia de todo ello, varias propuestas al respecto han sido presentadas durante los últimos años. No hace mucho tiempo, Ray Bromley, en un artículo en el que analiza la situación de la planificación en los países capitalistas periféricos, revisa varios tipos de "propuestas alternativas para 'reformar' a la planificación del desarrollo", concluyendo 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). En el tiempo transcurrido desde la publicación de este trabajo, nuevas propuestas han hecho su aparición, sin haber logrado tener hasta ahora mayor incidencia en los procesos decisivos reales.

Si, como hemos intentado mostrar, el nudo de los problemas que afectan a la acción social planificada reposa en los condicionamientos y restricciones histórico-estructurales inherentes al tipo de sociedad a planificar y no en las liturgias y los ritos a emplear, no parece prudente alentar mayor optimismo en cuanto a la utilidad de esos intentos. En todo caso, esto no implica afirmar que los procesos de gestión pública no sean perfectibles ni que toda forma de planificación deba ser descartada. 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 sus decisiones y acciones de esta forma. Postular una ausencia total de planes y estrategias en la acción social humana, equivaldría reivindicar el andar a ciegas.

Por otra parte, hay elementos de juicio suficientes como para sostener que en buena parte de los países capitalistas avanzados hoy en día se está decidiendo y actuando con un cierto grado de planificación; ello es la consecuencia lógica de los intentos deliberados que realiza cada gobierno para tratar de regular con la mayor coherencia posible los procesos de reproducción social de los respectivos sistemas nacionales, pese

a que en muchos de esos casos la palabra planificación no sea mentada en forma explícita. El que se use o no se use la palabra planificación, o el que esta palabra guste o no guste, constituye una cuestión irrelevante; lo que realmente importa es que estas sociedades, complejas y conflictivas, necesitan direccionalizar, con la mayor coherencia posible, sus procesos de reproducción social, en función de una cierta imagen de futuro deseado.

¿Sería posible, por ejemplo, negar con algún razonable fundamento que el esfuerzo realizado para la implantación de una comunidad integrada de naciones en Europa, ha sido encarado en ausencia de toda planificación?. ¿Y como se podría calificar la forma como las naciones partícipes en ese esfuerzo han enfocado el manejo de las respectivas sociedades nacionales para poder insertarse mejor en el marco de esa comunidad de naciones?. Muchos otros ejemplos se podrían mencionar a este respecto. En cualquier caso, la conclusión lógica indica que, ubicado ya en los umbrales del Siglo XXI, el hombre no parece resignarse a tener que marchar a tuestas y está decidido a intervenir en la medida de sus fuerzas -- sin duda enfrentando grandes dificultades -- para tratar de incidir en la construcción del futuro que desea.

Pero, pese a todo esto, una pregunta se presenta reiteradamente cuando se discute este tema: ¿hay necesidad de planificar en el capitalismo?. La realidad observable nos muestra que los procesos de reproducción social tropiezan cada día con obstáculos de mayor envergadura, a medida que el crecimiento y la modernización van aumentando en forma incesante la complejidad de los respectivos sistemas nacionales. Por una parte, los procesos de acción social cohesionantes tienden a ser neutralizados por la atomización social y la dispersión ideológica inherentes a esa complejidad, que se expresan en la existencia de una multiplicidad de actores sociales actuando con diversas racionalidades y estrategias, muchas veces contradictorias entre sí. Por otra parte, los procesos de reproducción social también se ven entorpecidos por las consecuencias del inconmensurable conjunto de decisiones y acciones microeconómicas que se vertebran en el mercado, generando naturalmente variadas distorsiones y contradicciones, que el propio mercado es incapaz de solucionar en su propia dinámica.

Todo ello impone a cada Estado nacional y, en particular, a los actores que ejercen el gobierno nacional, la necesidad de realizar esfuerzos para encuadrar la dispersión y la fragmentación social en marcos razonablemente coherentes, de manera que sea posible la continuidad de aquellos procesos de reproducción social. Pero estos esfuerzos reguladores, que buscan siempre reducir tanto como sea posible la incertidumbre inherente al devenir de sociedades complejas y conflictivas, solo pueden estar orientados desde una cierta perspectiva, en términos de

anticipación al futuro. A este respecto Nizard ha sostenido que "... pensamos que la observación confirma que a un cierto nivel de desarrollo, el capitalismo no puede prescindir de cierta planificación, es decir de un conjunto de mecanismos reguladores que tienen por objeto lograr la coherencia hasta donde sea posible entre el funcionamiento y el desarrollo de un sistema cada vez más complejo, cuyos elementos constitutivos tienen una necesidad de anticiparse al futuro para adoptar decisiones hoy. Esta necesidad es omnipresente y se enfrenta en todas partes a la misma limitación estructural fundamental: se trata de racionalizar el sistema y, por consiguiente, de respetar los principios básicos de su funcionamiento" (Nizard, 1975: 629-630, subrayado del autor).

Concebidas de esta forma, las múltiples tareas que se deben enfrentar mediante una acción planificada siempre desbordan lo meramente económico. Los medios que cada Estado nacional utiliza habitualmente en sus esfuerzos para la regulación de la reproducción social sistémica, nunca se circunscriben a los instrumentos de política económica. Seguir concibiendo las prácticas sociales, sean éstas planificadas o nó, exclusivamente en términos de política económica, constituye un anacronismo, cuyos orígenes se encuentran en el reduccionismo economicista en que se basó la planificación formal racional-desarrollista latinoamericana de los años sesenta.

Normalmente, la práctica social estatal comprende, tanto acciones encaminadas al manejo del sistema económico (v.gr.: organización de los mercados, establecimiento de sistemas monetarios, fijación de las bases de la política comercial y aduanera, etc.) como al de otros aspectos de importancia fundamental para asegurar la continuidad de los procesos de reproducción (v.gr.: regulación y control de los mecanismos de acceso al poder, establecimiento del sistema de derecho civil, conservación de la integridad nacional, institucionalización de las relaciones entre los propietarios del capital, adecuación del sistema jurídico a nuevas formas de la organización productiva, etc.). Claro está que estas intervenciones, a su vez, generan un nuevo conjunto de contradicciones estructurales al desarrollo capitalista. (Habermas, 1973; Offe, 1983).

El esfuerzo de construcción de sociedades más democráticas, en que están empeñados hoy día las sociedades latinoamericanas necesariamente desborda con amplitud el economicismo arcaico de la planificación formal; esa tarea requiere de un conjunto de políticas gubernamentales estratégicamente concebidas, referidas no solamente a aspectos económicos, sino también, entre otras, a cuestiones políticas, ideológicas, organizacionales y culturales. Sin embargo, estos esfuerzos planificados solo serán viables si se conciben contemplando sus específicos límites de lo posible. En cualquier caso, una planificación concebida de esta suerte, es totalmente ajena a la búsqueda de nuevas liturgias de tipo más o

menos formalista y/o mecanicista. En estas circunstancias, ¿se podría hablar de nuevos desarrollos sobre el concepto y la práctica de la planificación?. Creemos que esta pregunta puede tener una respuesta afirmativa, si se la refiere a las discusiones sobre las formas y las perspectivas de encarar la actividad política para una transición hacia la democracia.¹⁷

b) Decidir y actuar en una sociedad posmoderna

Después de la frustración de ciertas ilusiones despertadas por las experiencias populistas y desarrollistas, después de la decepción ocasionada por la desutopización de las perspectivas de algunos 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 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, de una vez por todas, en sus coordenadas reales. En términos de prácticas sociales planificadas esto supone el abandono de las posturas irrealmente (y, también, irresponsablemente) voluntaristas que la caracterizaron y desprestigiaron en el pasado.

Todo parece indicar que las realidades definidas por esas coordenadas están teñidas por el conjunto de síntomas que corresponden al momento de la posmodernidad. Estos síntomas se refieren principalmente a algunos rasgos, cuya presencia se comienza a percibir en muchos países de la región: una marcada desconfianza hacia las grandes utopías y paradigmas de referencia, un fuerte escepticismo en relación a las posibilidades de las explicaciones totalizantes, la pérdida de fé en la Gran Razón del iluminismo, la aceptación de la existencia de múltiples racionalidades y de la fragmentación social (Brunner, 1986; Lechner, 1988; Mardones, 1986). De la misma manera que la mayor parte de los países de la región, ya han sido permeados por la modernidad, -- modernidad incompleta, pero modernidad al fin y al cabo -- también tenemos que aceptar que los rasgos de la posmodernidad ya están marcando su presencia entre nosotros. Más allá de una natural resistencia a aceptar sin discusión ciertas modas importadas, tenemos que reconocer que sería imposible que en estas sociedades, que son partes de una

¹⁷ No se entrará aquí a la discusión sobre el tipo y el contenido de la democracia posible y deseable en las sociedades capitalistas periféricas. Varios de los textos mencionados en este trabajo profundizan este tema.

totalidad supranacional, la economía-mundo de que habla Braudel, los síntomas de la posmodernidad nos fuesen totalmente ajenos.¹⁸

Es justamente en estas sociedades, signadas por el avance de la cultura posmoderna, que se tendrán que desarrollar las prácticas sociales orientadas al rescate de la democracia. Al respecto, se puede comprobar que la mayor parte de las discusiones sobre las formas de encarar tal actividad política se han focalizado en el análisis de las condiciones y de las características con que se desenvuelven habitualmente los procesos de acción social colectiva. ¿Qué rastros deberíamos rescatar de esas discusiones para el análisis de nuestro problema?. En un reciente trabajo, en el que discute algunos aspectos de la actividad política en una cultura posmoderna, Lechner ha señalado que en la construcción de un sistema político democrático 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?. O, en otras palabras, ¿qué posibilidades existen de encarar las prácticas sociales colectivas en función de un cierto proyecto de sociedad deseada?.

Para bosquejar una respuesta a las cuestiones planteadas, ante todo es necesario descartar definitivamente el supuesto de que es posible abordar las prácticas sociales gubernamentales en función de una racionalidad única establecida a priori, aún cuando se desee encuadrarlas, en sus términos generales, según los lineamientos normativos del proyecto político sustentado por los grupos sociales en el poder. La realidad observable muestra que los procesos decisivos gubernamentales y los respectivos procesos de acción social siempre se construyen a base de una racionalidad práctica de tipo procesal que permite enfrentar situaciones problemáticas; se trata de 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,

¹⁸ 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).

solo puede conseguir modestos acercamientos a los resultados buscados y, por lo tanto, a la situación deseada.

Se trata, en definitiva, de procesos contradictorios y conflictivos, donde las decisiones y acciones se van definiendo e implementando en la propia praxis social, independientemente del hecho de que puedan estar referidas a aspectos estratégicos o rutinarios de la acción gubernamental. Las condiciones en que se desarrollan estos procesos corresponden perfectamente 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).

Aún así, los grupos sociales que en cada circunstancia histórica buscan legitimarse en el ejercicio del poder político, actúan en función de una postura ideológica que presupone un tipo de sociedad deseada, la que se expresa en el particular proyecto político que esos grupos habrán de reivindicar; por lo tanto, sus decisiones y acciones tienden, con todas las restricciones que la realidad impone, a estar normadas por ese proyecto político. Y esto significa que aún cuando la dinámica peculiar del marco histórico-estructural los obligue a actuar según una racionalidad práctica de tipo procesal, normalmente buscarán configurar una trayectoria, compleja y plena de contradicciones, hacia esa situación deseada. Vale decir, las características que asumen las prácticas sociales en sociedades complejas y conflictivas, no descartan (no tienen por que hacerlo) la intención de que esas aproximaciones sean concebidas en el marco de proyectos políticos que signifiquen razonables intentos de anticipación al futuro.

Sin embargo, muchos de los interlocutores de las discusiones sobre la política como "arte de lo posible", rechazan la idea de que las prácticas sociales gubernamentales puedan estar fundadas en proyectos políticos que impliquen una determinada situación deseada futura. En efecto, actualmente se puede observar que con frecuencia, en las discusiones y los análisis de los procesos construcción y/o consolidación de la democracia, se tiende a sostener que en la práctica concreta dichos procesos siempre se desarrollan según una suerte de "incrementalismo inconexo", tal como fue planteado por Lindblom. No hace mucho, Paramio refutando la posición de quienes sostenían que "lo que debe dar sentido a una estrategia reformista es un proyecto de futuro" y que "no habría reformas progresistas sin teleología", afirmaba: "la realidad es muy distinta: históricamente las reformas casi nunca se hacen por coherencia con un proyecto ideológico de futuro para la sociedad, sino respondiendo a presiones sociales externas e internas, siguiendo criterios de racionalización para resolver contradicciones sociales muy concretas" (Paramio, 1987,:5). Este

punto de vista no difiere mayormente de las argumentaciones que, con referencia a situaciones diferentes, han sustentado Bobbio para el caso italiano (Bobbio, 1986) y Portantiero para los casos argentino y boliviano (Portantiero, 1986b).

Si bien no hay duda de que es posible encontrar ejemplos concretos en que la acción social se orienta sin responder a ningún tipo de proyecto político (en cuyo caso parece razonable olvidarse de la planificación), también resulta evidente que se puede hacer referencia a numerosos ejemplos actuales en que, aún respondiendo a proyectos sociales esencialmente conservadores, los respectivos procesos de acción social se han articulado en función de la definición, más o menos precisa, de un tipo de sociedad futura deseada. Sin ir más lejos, se podría aludir a aquellos que se han desarrollado en años recientes en el Reino Unido, en Francia y, aún, en los Estados Unidos. Tampoco faltan ejemplos de signo contrario, como pueden mostrarlo los procesos guiados por proyectos políticos de inspiración social demócrata, que han marcado por muchos años la praxis política en los países del norte de Europa.

Pero también, y en muchos caso con más fuerza, en el caso latinoamericano se pueden mencionar variadas experiencias de planificación capitalista, en las que en función de un proyecto político, explícito o implícito, sustentado por determinadas coaliciones de fuerzas sociales, fue posible encarar importantes transformaciones en los respectivos sistemas nacionales. A simple título de ejemplo, podríamos destacar, entre muchas otras, la experiencia conducida por el PRI en México, la del Estado Novo brasileño, la del batllismo en Uruguay, la de Liberación Nacional en Costa Rica, la que se cumplió durante los dos primeros gobiernos peronistas en Argentina, etc., etc.

En el caso de los países capitalistas periféricos, donde las tendencias naturales de la economía mundial los están condenando a un rezago de consecuencias extremadamente desfavorables, solo una intervención que implique una cierta anticipación al futuro podría intentar la alteración de esas consecuencias; allí la necesidad de moldear sus procesos sociales de acuerdo a proyectos políticos realistas y viables parece el único camino posible. A este respecto es interesante considerar el caso de los países de reciente industrialización del Asia del Sudeste, cuyo esfuerzo planificador, permite romper con muchos mitos tejidos en tal sentido. En particular, el caso de Corea del Sur, es altamente elocuente a este respecto. (Lorot y Schwob, 1986).

En cualquier caso, 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 pueden ser

excesivamente ambiciosos.¹⁹ Sin embargo, en este ámbito, cabe preguntarse, ¿hay hoy día otros caminos viables para encarar los procesos de reforma que nuestros países requieren con urgencia, que no sean los que transitan a través de proyectos políticos (moderadamente) progresistas y de la acción social reivindicativa a través de los movimientos que se generan en el seno de una bullente sociedad civil?. Y para todo esto la existencia de sociedades democráticas constituye un prerequisite.

c) Enfrentando el infierno nuestro de cada día

¿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 con relación a ciertos aspectos inherentes al contexto histórico-estructural hoy vigente y que, en cierta forma, pueden permitir precisar los límites en que probablemente se tendrán que ubicar los respectivos procesos decisorios:

Primero; el crecimiento y la modernización habrán de continuar aumentando la complejidad de los sistemas nacionales y ello demandará un mayor esfuerzo de planificación, con el propósito de otorgar la coherencia requerida al funcionamiento y desarrollo de los mismos. Aún cuando estos procesos seguramente habrán de significar la introducción de importantes cambios en las sociedades capitalistas latinoamericanas, difícilmente podrá cumplir la planificación otra función que la de regular los respectivos procesos de reproducción, en el contexto de su racionalidad dominante específica.

Segundo: también es previsible que el avance de los procesos de crecimiento y de modernización, redundarán en una cada vez más fuerte afirmación de esa racionalidad capitalista al interior de los respectivos sistemas nacionales, lo que significará un natural aumento de la **dependencia estructural del capital**; esto acarreará seguramente mayores dificultades para la planificación, en virtud de que también puede preverse que se generarán condiciones más favorables para la movilidad internacional del

¹⁹ En esta perspectiva, habría que examinar con cautela la afirmación de que la mayor parte de las propuestas de rescate de la democracia no constituyen más que un "resignado discurso de lo imposible", como se sostiene en una aguda crítica reciente a este respecto. (Rinesi y Decándido, 1987). Y este carácter de discurso resignado puede ser más neto aún, cuando el tema que se discute no es el del camino hacia una nueva democracia en general, sino apenas el tema mucho más limitado de la planificación gubernamental que se podría desarrollar en el marco de un Estado capitalista.

capital, derivadas de una intensificación de los procesos de articulación financiera en la economía-mundo, que abrirá mayores (y muchas veces mejores) alternativas de inversión en otras partes de esa totalidad de fronteras atenuadas.

Tercero: es previsible que el aumento de la complejidad, continúe acentuando la dispersión ideológica y la fragmentación del poder; ello significará que la interacción de una multiplicidad de actores sociales, actuando con racionalidades y estrategias contradictorias, aumentará el nivel del conflicto social en cada ámbito nacional. Una situación de este tipo puede acentuar problemas de gobernabilidad y ocasionar crecientes dificultades para la configuración de procesos efectivos y coherentes y con una razonable permanencia histórica.

Cuarto: 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. En tales circunstancias, los grupos sociales gubernamentales dispondrán de un campo de maniobras más estrecho para desarrollar sus prácticas sociales, sean estas planificadas o no.

Si una situación de este tipo prevaleciese efectivamente en la mayor parte de los países de la región, ¿cual sería entonces el papel que podría cumplir la planificación gubernamental capitalista?. ¿Qué podría esperarse entonces de ella?. A la luz de lo expuesto hasta aquí, parece lógico sugerir las siguientes conclusiones, como base para las discusiones que se desarrollan en torno a este tema:

a) la planificación deberá seguir cumpliendo, contradictoriamente, con la función de preservar y regular la reproducción de los rasgos definitorios de los respectivos sistemas nacionales, buscando asegurar la máxima coherencia posible entre el funcionamiento y el desarrollo de los mismos, concertando hasta donde ello sea posible los intereses y las demandas de las fuerzas sociales en pugna, en un esfuerzo por reducir la incertidumbre en su evolución futura;

b) la orientación y el contenido básico de los procesos respectivos estarán condicionados por los lineamientos normativos de los proyectos políticos de los grupos sociales dominantes en cada sistema nacional; sin embargo, estos proyectos nunca son ni inmutables ni eternos, puesto que están permanentemente sometidos a su confrontación con los intereses y las demandas de múltiples actores sociales que actúan con diferentes racionalidades y estrategias. Por lo tanto, a este nivel se pueden producir brechas de relevante importancia para los procesos de reforma en las sociedades respectivas;

c) el éxito (y la viabilidad) de los proyectos políticos que puedan sustentarse como base para 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 y con las tendencias básicas imperantes en la economía-mundo de la que forman parte;

d) en cualquier circunstancia, las decisiones y acciones, individuales o corporativas, de los actores sociales no gubernamentales, provocarán la "problematización" de nuevos temas, obligando de esta forma a que se proceda a su inclusión en la agenda de asuntos públicos que deberán ser atendidos a nivel gubernamental. Quizás sea a este nivel que se plantearán las mayores y mejores perspectivas para dinamizar los procesos de reforma en el seno del capitalismo. Y esto nos lleva nuevamente al tema recurrente de la democracia, porque estas posibilidades se potencializan justamente en las condiciones que ella brinda.

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, por carecer hoy de toda viabilidad; sin embargo, la planificación, observada como una forma de actuar congénita al ser humano, continuará constituyendo un instrumento imprescindible para racionalizar y coordinar las decisiones y acciones gubernamentales en el ámbito de los proyectos políticos vigentes.

Tanto la dinámica contradictoria que se genera en torno a estos proyectos políticos, como la acción de los actores no gubernamentales pueden abrir perspectivas para desencadenar 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, julio de 1988

R E F E R E N C I A S

- Bobbio, Norberto (1986) - "Reformismo, socialismo e igualdad". Leviatán, Madrid, 23/24, primavera/verano.
- Bromley, Ray (1983) - "La planificación del desarrollo en condiciones adversas". Revista Interamericana de Planificación, México, XVII, 66, junio.
- Brunner, José Joaquín (1986) - "Los debates sobre la modernidad y el futuro en América Latina". FLACSO, Santiago de Chile, Documento de Trabajo, 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, 31, abril.
- de Mattos, Carlos A. (1979) - "Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana". Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, 8, agosto.
- Faludi, Andreas (1973) - Planning theory. Exeter (UK). Pergamon.
- Gouldner, Alvin W. (1976) - La dialéctica de la ideología y la tecnología. Madrid, Alianza Editorial, 1978.
- Gurrieri, Adolfo (1987) - "Vigencia del Estado planificador en la crisis actual". Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, 31, abril.
- Habermas, Jürgen (1973) - Problemas de legitimación en el capitalismo tardío. Buenos Aires, Amorrortu, 1975.
- 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, 23/24. otoño-verano.
- Lorot, Pascal y Thierry Schwob (1986) - Singapur, Taiwan, Honk Kong, Corée du Sud. Les nouveaux conquérants?. Paris, Hatier.
- Mardones, José María (1986) - "Modernidad y posmodernidad. Un debate sobre la sociedad actual". Razón y fé, Madrid, 1056, setiembre-octubre.
- Medina Echavarría, José (1971) - La planeación en las formas de la racionalidad. Santiago de Chile, ILPES.
- Nizard, Lucien (1975) - "Nécessaires régulations planificatrices de l'appareil d'Etat dans la France capitaliste d'aujourd'hui". Revue Française de Sociologie, supl.
- Nun, José (1988) - "La izquierda y la cultura de la posmodernidad". En EURAL, Proyectos de cambio. Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- O'Donnell, Guillermo (1982) - El Estado burocrático autoritario. Buenos Aires, Editorial de Belgrano.

- Offe, Claus (1985) - "Notas sobre el futuro del socialismo europeo y el Estado". En, VVAA, Capitalismo y Estado. Madrid, Revolución.
- Offe, Claus (1983) - "La abolición del control del mercado y el problema de la legitimidad". En, H.R. Sonntag y H. Vallecillos (comps.), El Estado en el capitalismo contemporáneo. México, Siglo XXI Editores.
- Oszlak, Oscar (1980) - "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas". Estudios CEDES, Buenos Aires, 3. 2.
- Oszlak, Oscar (1970) - "Planificación para el desarrollo y proceso de planificación". Santiago de Chile, CEPAL (mimeo).
- Paramio, Ludolfo (1987) - "Del jardín sin utopías". Nexos, México, 114, junio.
- Portantiero, Juan Carlos (1986a) - "La consolidación de la democracia en sociedades conflictivas". En Rama, Germán W. (comp.), Escenarios políticos y sociales del desarrollo latinoamericano. Buenos Aires, EUDEBA.
- Portantiero, Juan Carlos (1986b) - "La democratización del Estado". Pensamiento Iberoamericano, Madrid, 5a, enero-junio
- 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.
- Przeworski, Adam (1985) - "Marxismo y elección racional". Zona Abierta, Madrid, 45, octubre-diciembre 1985.
- Rinesi, Eduardo y Claudia Decándido (1987) - "El resignado discurso de lo imposible". Graffiti, Rosario (Arg.), I. 1, julio.
- Salgado, Germánico (1963) - "Los primeros esfuerzos de planificación en América Latina. Notas sobre una experiencia". Santiago de Chile, ILPES (mimeo).
- Semprun, Jorge (1988) - "Reportaje". El Nuevo Periodista, Buenos Aires, 200, 22 al 28 de julio.
- 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 alii (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 es Everything, Maybe it's Nothing". Policy Sciences, Amsterdam, 4.

