

916 (1988)



ILPES

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

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

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

1988

CRISIS DE LEGITIMIDAD EN  
EL ESTADO PLANIFICADOR  
(PRIMERA VERSION)

Martín HOPENHAYN

CRISIS DE LEGITIMIDAD EN EL ESTADO PLANIFICADOR \*/

\*/ Este documento fue elaborado por el consultor Martin Hopenhayn del ILPES. Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las del ILPES.

Este documento no ha sido sujeto a revisión editorial.

CRISIS DE LEGITIMIDAD EN  
EL ESTADO PLANIFICADOR

Martín Hopenhayn

ILPES - 1988

## I. LA CRISIS DE ESTADO COMO CRISIS CULTURAL

Plantearse la crisis del Estado Planificador en tanto crisis de **legitimidad** permite trascender las explicaciones técnicas que suelen darse para referirse a la actual crisis del Estado y de la planificación en América Latina. Los problemas de legitimación son, en último término, problemas culturales, aunque tengan su origen en inconsistencias técnicas, en errores políticos o en determinantes exógenas. En este marco, importa menos preguntarse por qué **falló** (o en qué falló) el Estado Planificador, que por qué no goza del reconocimiento y la confianza sociales que siempre quiso tener. Se trata de reconstruir, aunque sólo sea por vía especulativa, el resquebrajamiento de una imagen que el Estado Planificador se atribuyó y proyectó a la comunidad, en la que aquél ocupaba el sitio totalizador donde podrían confluír ciencia y política, poder y consenso, aparato público y actores sociales. Se trata, por último, de rastrear las imágenes negativas que han precipitado la pérdida progresiva de motivación respecto del Estado Planificador y de la planificación desde el Estado.

La imagen del Estado Planificador flaquea desde múltiples flancos. A este Estado-demiurgo, conductor de la modernización, árbitro ecuánime de los conflictos societales y gran totalizador político, se le objeta tanto por utópico como por tecnicista; por híbrido y también por intervencionista; por capitalista y por obstáculo al capitalismo; por vulnerable y por hipertrofiado. Se sostiene que su misma concepción fue un error, una ilusión o un fracaso; o bien que la crisis económica actual, con sus consecuencias disolventes en todos los campos, arrasó con un

proyecto que, hasta la década pasada, todavía era la fórmula funcional para economías mixtas de modernización parcial. Se lo ataca desde la nueva derecha y desde la nueva izquierda, desde la ideología y la economía (y la ideología envasada en la economía), desde la política y la cultura.

Esta fractura multifacética del Estado Planificador, como imagen y como utopía, ha desbarrancado consigo a la tradición de la planificación estatal, tan promisorio en la región en el despuntar de los años 60. Junto a la **gran política** del Estado se ha despeñado la **gran ingeniería social** de la planificación. El desfiladero surcado por la crisis se tragó tanto el sueño del Estado -la utopía planificada- como el del planificador -la planificación utopizada o universalizada-.(1)

Según cómo definamos el Estado, podemos situar en diferentes perspectivas la crisis del Estado Planificador. (2) Si lo concebimos desde una perspectiva marxista estructuralista, como **expresión de lucha de intereses** entre distintas clases sociales, la crisis del Estado Planificador se origina en la imposibilidad del Estado -y sobre todo de la planificación estatal- de regular el acceso de los distintos sectores sociales a los recursos socialmente producidos. Si el Estado es pensado en términos weberianos, y específicamente como **máquina burocrática**, la crisis del Estado Planificador puede asociarse a la hipertrofia del aparato público o a las tensiones entre la lógica burocrática del Estado y las múltiples lógicas de la sociedad civil (productiva, comunicacional, consensual, etc.). Si el Estado es ideado como **meta-actor**, es decir, como instancia política capaz de armonizar y conducir al conjunto de la sociedad por la senda de la modernización y el desarrollo, la crisis del Estado Planificador obedece a las perturbaciones que los cambios globales (sobre todo los financieros y los tecnológicos) generan en las economías nacionales, así como a la excesiva heterogeneidad social y estructural de las sociedades supuestamente "moldeables" por la

acción integradora del Estado.

No sólo es el Estado Planificador el que se resquebraja en estas formas variables de entender la crisis. También la **planificación estatal** ve su legitimidad gravemente mermada toda vez que la crisis es "leída" como pérdida de direccionalidad colectiva (3), como incapacidad para integrar/modernizar la sociedad desde la acción estatal, como incapacidad para asignar racionalmente los recursos entre los distintos actores sociales, o como conflicto entre la racionalización técnica impuesta por la planificación y las demandas y reivindicaciones sociales que "pujan" desde la sociedad civil hacia el Estado. La pérdida de legitimidad es particularmente difícil de resolver cuando se produce por la contradicción interna entre dos fuentes de legitimidad de la planificación (y del Estado Planificador en general): por un lado, la legitimidad ganada por el **expertise** en la toma de decisiones y en la confección y ejecución de políticas; por el otro lado, la legitimidad fundada en el apoyo o consenso sociales. Esta necesidad de doble legitimación, como técnicamente competente y como socialmente representativa de las aspiraciones de los actores, obliga a torsiones recurrentes, en especial cuando se contraen los recursos disponibles por el Estado o cuando se agudizan las pugnas de intereses en la sociedad.

Esta contradicción plasma históricamente en diversas formas. Una de ellas es el sobredimensionamiento de la legitimidad técnica y la consiguiente minimización de la legitimidad política. En tal caso el **expertise** del planificador predomina en el alma del político, y se estigmatiza al Estado Planificador con la marca de la tecnocracia. Otra forma en que la contradicción intenta resolverse, y que constituye el polo opuesto, es mediante la politización del ejercicio técnico; allí la técnica pasa a usarse y considerarse como ingeniería política o como medio para fabricar la adhesión ciudadana a una fuerza política o a un

gobierno, en cuyo caso el planificador pasa a ser una suerte de "intelectual orgánico", cuyo **expertise** se subordina a la voluntad de poder o de legitimación política.

La planificación no sólo está a mitad de camino entre la legitimación técnica y la legitimación por consenso, entre el **expertise** y la voluntad de poder, sino también se ve tensada entre la conducción pública y los agentes económicos privados (y entre distintos agentes al interior mismo del aparato público). De un lado, la dirigencia política le reprocha al planificador su sesgo tecnicista y le reclama mayor funcionalidad política; del otro lado, la economía privada le reprocha al planificador público cualquier "exabrupto politizante". Esta situación conflictiva ilustra, en una forma un tanto caricaturesca, el **lugar de bisagra** que ocupa la planificación en el modelo del Estado Planificador: bisagra entre el gobierno y los agentes sociales, entre el discurso técnico y el discurso político, entre la ciencia y la voluntad de poder, entre el proyecto público y el interés privado.

Asociar la planificación a una determinada **imagen** del Estado permite **culturizar** una crisis que normalmente sólo se aborda desde un ángulo económico. Al poner de relieve este carácter de bisagra que, al menos en el libreto, asume la planificación, la crisis del Estado Planificador puede pensarse en términos culturales: como tensión entre racionalidades (instrumental vs. política, formal vs. sustantiva); como desarticulación de actores (sea Estado vs. sociedad, fragmentación intrasocietal o fragmentación intraestatal), como tensión de lógicas (burocrática vs. tecnocrática, por ejemplo); o como fricción de espacios (lo público vs. lo privado, lo nacional vs. lo internacional, lo local vs. lo nacional).

Plantear la crisis del Estado Planificador en términos de legitimidad fuerza también a una lectura cultural de la crisis.

Hablar de legitimidad obliga a preguntarse por la presencia del Estado Planificador en el imaginario social. (4) Esta presencia puede interpretarse en varios sentidos: como poder de seducción y convencimiento que la **imagen** del Estado Planificador es capaz de ejercer; como eficacia movilizadora y convocadora de masas por parte de este Estado o de su imagen; como la adhesión colectiva a una ideología del desarrollo, a una forma institucionalizada de conducción política y a una cierta direccionalidad histórica; y como la conexión orgánica que dicho Estado es capaz de establecer entre la producción del saber social y el uso de dicho saber para la intervención transformadora de la realidad social. En todos estos sentidos está muy presente la dimensión cultural del desarrollo.

Nuestra intención en este trabajo es desentrañar el rostro herido del Estado Planificador : herido en su imagen y herido en su historia. Nos interesa, por lo mismo, destacar sus problemas de legitimidad exacerbados -pero no originados- por la crisis de los años 80. Esperamos que ello pueda surtir de lecturas renovadas a quienes se empeñan en comprender la atmósfera político-cultural en que estamos inmersos, aunque más no sea como un ejercicio lúdico de enroque de perspectivas. Intentaremos, en primer lugar, surcar las contradicciones históricas en que se desangra el Estado Planificador, para luego "cartografiar" la **crisis de imagen** que afecta a dicho Estado, vale decir, sus flancos más vulnerables a la crítica social, a la crítica teórica y a la crítica ideológica.

El presente trabajo se divide en tres partes. La primera de ellas contiene una visión suscita de las funciones y los alcances que se le atribuyen al Estado Planificador al momento de su consagración política e ideológica. La segunda parte intenta poner de relieve los contrastes entre la realidad histórica del Estado Planificador y la imagen ideal del mismo; y la tercera

busca cuestionar esta imagen ideal del Estado Planificador desde sus propias racionalidades y las eventuales implicancias prácticas que estas racionalidades tienen. Por un lado, remitimos la crisis de legitimidad a la **brecha** entre concepto ideal y dinámica real, es decir, al contraste entre objetivos prefigurados y logros alcanzados por el Estado Planificador. Por otro lado, asociamos la crisis de legitimidad a eventuales crisis de **direccionalidad** y de **racionalidad** que subyacen en el proyecto mismo de Estado Planificador.

Si el diagnóstico que aquí se propone pone de relieve la dimensión político-cultural de una crisis de Estado, las propuestas "profilácticas" que emanen del mismo debieran situarse consecuentemente en la misma perspectiva. No significa esto que las propuestas sean, en sí mismas, culturales. Pero tales propuestas deberán generar efectos que permeen la cultura, vale decir, que incidan en la sensibilidad de los actores sociales, en las imágenes que se barajan en la oferta política de nuestros países, y en los canales que la teoría social intenta surcar para irrigar con nuevas aguas las utopías de cambio.

## II. LA UTOPIA DEL ESTADO PLANIFICADOR EN AMERICA LATINA

Mucho se ha reflexionado en torno al papel central desempeñado por el Estado en los procesos de modernización y desarrollo de la mayoría de los países de América Latina, y mucho se cuestiona hoy la vigencia o pertinencia de tal centralidad. Si bien el Estado es agente protagónico en el desarrollo y en la direccionalidad que éste asume, tanto la **modalidad** como la **magnitud** de su intervención son cada vez más discutibles y discutidas. Ciertamente es que la actual restricción de flujos financieros, la mayor eficiencia que en algunos campos muestra la empresa privada y las formas cada vez más descentralizadas de inserción de la economía internacional, son factores que no pueden dejar incólume el papel del Estado en la región. Pero toda vez que nos planteamos los alcances del Estado Planificador -como **proyecto** histórico y como **experimento** histórico-, no podemos restringir la revisión crítica de papel del Estado a los efectos de la crisis económica de los años 80, ni a la recomposición comercial y financiera de la economía mundial en la última década, ni a los efectos reordenadores de las nuevas tecnologías. Debemos, en primer lugar, remontarnos a los problemas de articulación entre Estado y sociedad civil que tienen larga data, y a los cuales el Estado Planificador, con sus múltiples funciones y su elevada autoimagen, apuntaba a dar solución. Sobre ese fondo estructural se inscribirán, más tarde, los cambiantes escenarios económicos y tecnológicos.

La condición periférica, dependiente y de desarrollo tardío de los países de América Latina hizo que desde muy temprano el Estado adquiriera funciones decisivas en la empresa de modernización y desarrollo. (5) La necesidad reconocida de transformar una sociedad agraria y minera, organizada de manera oligárquica, en una sociedad urbano-industrial con una clase

empresarial dinámica y con menor vulnerabilidad frente al dinamismo de la economía de los centros, llevó al Estado a asumir un rol protagónico en los procesos de modernización capitalista. Esto lo llevó de manera natural a tomar en sus manos una amplia gama de funciones y procurar una diversidad considerable de metas. Entre ellas, las principales han sido las siguientes: generar un aparato productivo moderno que permitiera sustituir importaciones e integrarse competitivamente en el comercio internacional; integrar a la población nacional en función de una estructura con primacía urbana y trabajo asalariado, y con la ejecución de obras de infraestructura que requieren de inversiones titánicas; redistribuir parte de los beneficios del crecimiento, sobre todo mediante el manejo de mecanismos impositivos y arancelarios y el suministro generalizado de servicios básicos; garantizar reglas estables y mecanismos claros en materia de política monetaria y financiera; conciliar intereses de actores sociales o agentes económicos que varían y se recomponen al calor de la propia modernización; y armonizar el desarrollo capitalista entre los distintos sectores y ramas de actividad, así como entre las diferentes regiones del país.

En consecuencia, y como advierte Enzo Faletto, "la simple constatación del significado que en América Latina adquiere el Estado ha llevado a postular que éste predomina sobre la sociedad civil, lo cual es decir que el Estado es no sólo la expresión política de la sociedad y del poder en ella existente, sino que además organiza al conjunto de la sociedad(...)" una breve revista a la historia contemporánea de América Latina es suficiente para darse cuenta cómo la acción del Estado ha sido casi decisiva para la conformación del sistema urbano-industrial lo que ha tenido como resultado un mayor desarrollo y complejización de la sociedad civil." (6) En el mismo sentido, Adolfo Gurrieri señala que cuando en América Latina se plantea el problema de la intervención estatal (al calor de la crisis de los años 30 y, más tarde, durante la Segunda Guerra Mundial), las tareas planteadas

abarcaban la integración física, económica y social. El papel del Estado en la región se proyectaba así bastante más ambicioso que el que se atribuía entonces al naciente Estado de Bienestar en el mundo desarrollado. Se trataba de integrar marginados, armonizar a los integrados y, al mismo tiempo, hacer frente al resto del mundo con progresiva autonomía: "Siendo el Estado un agente decisivo en ese proceso, los modelos reflejados por el Estado de Bienestar y las formas keynesianas de intervención eran manifiestamente insuficientes. El papel del Estado en América Latina debía ser más amplio y profundo que en los países centrales pues, si bien éstos estaban en medio de una grave crisis, no tenían que afrontar la transformación del patrón de crecimiento, la integración económica y política de estructuras profundamente heterogéneas, ni la absorción productiva de amplios contingentes pertenecientes a modos de producción precapitalistas."(7)

El Estado Planificador latinoamericano fue concebido paradigmáticamente por la CEPAL para enfrentar los desafíos del desarrollo en la región. Esta concepción fue a medias la **invención** de un concepto inédito de Estado, y a medias el **descubrimiento** de un tipo de Estado que desde los años 30 se insinuaba de hecho en distintos países de América Latina. En otras palabras, **el modelo de Estado Planificador fue la reconstrucción teórica, consistente y unitaria, de lo que se daba de manera fragmentaria y espontánea en la práctica.** En esta reconstrucción ideal, dicho Estado debía agregar a las funciones asumidas por el Estado de Bienestar (cuánto producir y cómo producir) las tareas de decidir sobre qué producir y cómo hacerlo. Estas cuatro funciones dejan al Estado las responsabilidades de "garantizar el pleno empleo e impulsar el crecimiento económico(...), asegurar una distribución más equitativa del ingreso(...), reestructurar la economía para industrializarla(...), y orientar la utilización de los factores productivos de acuerdo a su disponibilidad(...)" y todo ello

hacerlo desde una posición periférica que obliga a un control mucho más estricto de las relaciones económicas exteriores y de sus influencias."(8)

La primacía multifuncional de este Estado paradigmático en América Latina no sólo se extiende al protagonismo estatal en gestiones y actividades económicas. Convierte al Estado, simultáneamente, en demiurgo y en síntesis de la sociedad civil, en Gran Conductor y Gran Articulador, en **meta-actor** (que coordina y arbitra a los diferentes agentes sociales en el proceso de desarrollo), y en **mega-actor** (que concentra buena parte de la actividad económica nacional). La siguiente definición da una idea de este ribete hegeliano que asume el Estado si se ajusta al modelo normativo del Estado Planificador: "Institución relativamente independiente de la sociedad y de las clases, no sujeto a las coacciones de la competencia, del mercado ni de la necesidad de valorización del capital, el Estado puede y debe presentarse como instancia universal y encarnación del interés colectivo(...) Esta dinámica se despliega y revela a través de la gama de funciones que el Estado asume(...) Es productor de legitimidad y consenso para su propio poder y para el sistema(...) Refuerza y reajusta su aparato político-administrativo de dominación y sus funciones de coacción social, sus medios de violencia y de control(...) unifica e integra al país. Es coproductor, cointroductor y codifusor de cultura e ideología, de tecnología y de ciencia, y encargado directo o regulador influyente de la formación de recursos humanos. Media y arbitra en sus relaciones entre el país y el sistema internacional, entre grupos nacionales y extranjeros, entre la autonomía nacional y la dependencia externa."(9) Así, a las funciones de gestión, empresarial y de redistribución que se le adjudican al Estado Planificador (10), se le suman rasgos que hacen referencia al poder -y al deber- del Estado de **construir** sociedad.

En el pensamiento original de la CEPAL este Estado entendido como mega-actor y meta-actor aparecía dotado de una sorprendente diversidad de virtudes: unidad y coherencia internas, autonomía frente a los otros agentes, poder político y económico, capacidad técnico-administrativa y de gestión, y control de las relaciones económicas externas.(11) A tal punto, que "podría decirse que el Estado, en el pensamiento inicial de la CEPAL, era concebido como un director de orquesta, que defendía la autonomía y libertad de los músicos que la integraban, pero los influía de variadas maneras para que tocaran las partituras que él había compuesto. Por otro lado, el énfasis que la CEPAL ponía en el papel del Estado derivaba de una concepción de la acción política donde la racionalidad técnica tenía un papel decisivo; el Estado era el que formulaba y llevaba a la práctica la racionalidad mediante el plan de desarrollo y el instrumento de la planificación."(12) De este modo, el rango de meta-actor que ocupa el Estado en este modelo maximalista lo sitúa por encima de los actores sociales o agentes económicos, arbitrando conflictos interclases e intersectoriales, asumiendo los desafíos más importantes de acumulación e inversión económicas, y conciliando intereses que se desplazan y confrontan al compás de la modernización que el propio Estado guía. Además de ello, y por el énfasis en el carácter planificador de dicho Estado, éste impregna a la sociedad de una racionalidad económica (o "moderna", lo cual muchas veces se ha presentado como sinónimo de lo primero), convirtiéndose en la encarnación de un proyecto iluminista e instrumental a la vez: otorga a la sociedad una supuesta direccionalidad de "progreso" y lo hace racionalizando las conductas de todos los actores sociales para que sean funcionales a esta direccionalidad que el propio Estado previamente ha definido.

Ahora bien: ¿De qué modo se acopla la planificación a un Estado de sesgo iluminista e instrumentalista, que se atribuye la facultad de marcar direccionalidad para el conjunto de la

sociedad y que lo hace en base a la racionalización económica? En otras palabras, si la planificación se constituye en atributo definitorio de este Estado paradigmático (en tanto se define como Estado Planificador), y este Estado se constituye a su vez en mega-actor y en meta-actor: ¿Qué rol le cabe a la planificación?

El papel del planificador se vuelve estratégico en este contexto: articulador entre lo político y lo económico (o entre consenso y eficacia); entre lo privado y lo público (o entre los agentes económicos privados y el aparato estatal); y entre las diferentes instancias del sector público que captan e invierten recursos del Estado. El papel del planificador es reforzar tanto el carácter de mega-actor como de meta-actor del Estado, y para ello recurre al manejo instrumental o *savoir-faire* cuyo objetivo último podría definirse, al mejor estilo iluminista-tecnicista, como **racionalización socioeconómica de un proceso de integración y desarrollo en vistas al logro de objetivos previamente acordados por el poder político del Estado y legitimados, en mayor o menor medida, por el consentimiento ciudadano.** El mismo énfasis iluminista en la direccionalidad aparece en la siguiente definición de la planificación, entendida como **"un trabajo técnico de apoyo a un liderazgo político, legitimado socialmente, para que en un país, la resultante de las decisiones descentralizadas permita reducir la incertidumbre respecto del futuro."**(13) Según esta forma de entender la planificación, tres elementos resultan cruciales en ella: la tensión o combinación entre razón técnica y razón política; su funcionalidad a un poder

legitimado socialmente; y la tensión entre control e incertidumbre respecto del futuro. Desde estos elementos es posible dotar de todo su sentido las funciones "ordinarias" u ortodoxas de la planificación, tales como regular y limitar los patrones de acumulación de agentes privados mediante políticas monetarias, arancelarias o impositivas; redistribuir los frutos del desarrollo mediante políticas sociales; y privilegiar

sectores productivos estratégicos a través de políticas de orientación y planificación de las empresas públicas.(14)

Evaluar, gestionar, regular, coordinar y redistribuir son tareas propias del planificador en su rol de articulador entre lo público y lo privado, y entre lo técnico y lo político. En la medida en que el Estado paradigmático aquí definido constituye un aparato multifuncional que **orienta** la modernización y el desarrollo, su legitimidad depende, en gran medida, de la capacidad que muestra para saldar la brecha entre la **direccionalidad** que le prescribe al conjunto de la sociedad, y los medios que moviliza para hacerla efectiva. Esa brecha es cubierta, al menos teóricamente, por el arsenal técnico-práctico de la planificación. Allí se "efectiviza" dicha direccionalidad. No debe extrañar, en consecuencia, encontrar en definiciones de la planificación que, como la siguiente, muestran un marcado énfasis en la direccionalidad: "La función de planificación adquiere relieve si el Estado, en representación de toda la sociedad, pretende privilegiar uno u otro del sinnúmero de cursos posibles. O sea, si el Estado desea afectar -premunido de diferentes criterios de racionalidad- la resultante final de las incontables fuerzas que interactúan dentro de cada sociedad(...) planificación es más bien la antítesis de negligencia respecto del futuro: si a una sociedad nacional todos los destinos les son igualmente indiferentes, entonces la planificación podría dejar de estar entre sus preocupaciones."(15)

Si el Estado asume el status de meta-actor (en tanto árbitro y armonizador de demandas e intereses de los múltiples agentes que componen el tejido social): y si también adquiere rango de mega-actor (por el tamaño de su aparato y por su papel gravitante en la economía), sólo puede legitimar socialmente esta posición al ofrecerle a la sociedad civil un modelo ejemplar de dinamismo, eficiencia, coordinación y competencia en sus gestiones. La

planificación estaría llamada a desempeñar, al menos idealmente, la función decisiva de proveer al poder estatal de los procedimientos supuestamente pertinentes para preservar ese tipo de legitimidad.(16)

Desentrañar las contradicciones del Estado Planificador permite explicar la crisis del mismo desde dos ángulos: según el modo en que se articula con la sociedad civil (en tanto Estado-conductor) y según su propia racionalidad (en tanto Estado-aparato y en tanto centralidad estatal). Por cierto, la intervención estatal ha tenido estos dos sentidos en América Latina y ha sido inherente al desarrollo de la región desde el relevo del Estado oligárquico por el Estado populista en los años 30, y con particular fuerza desde que se asumió la estrategia difundida de industrialización y sustitución de importaciones. La crisis de este modelo intervencionista, tal como la diagnostican los más entusiastas anti-estadistas(17), obedece a varias circunstancias, entre las que destacan: el estancamiento provocado por la estatización exagerada de la vida económica; la tendencia a reducir espacios para la empresa privada por parte de la pública; las distorsiones que el "capitalismo de Estado" genera en el mercado interno, sobre todo por la aplicación de políticas proteccionistas; y la sobrecarga de demandas sociales asumidas por el Estado populista en virtud de un simbólico "pacto social" por el desarrollo.(18) También desde una posición menos neoliberal se objetan las formas concretas de intervencionismo estatal, señalándose que el Estado en América Latina tiende al patrimonialismo, a la hipertrofia del sector público, a la corporativización de empresas estatales, y que se trata de un Estado más legalista que legitimado, con crisis endémica de representatividad y con poca presencia de las fuerzas sociales en su seno.(19)

Pese a la validez que puedan tener las objeciones recién señaladas, ellas no hacen sino exacerbar o gatillar una

contradicción que les subyace y que tarde o temprano debía manifestarse en todo su alcance. Nos referimos a la contradicción -o la brecha- entre un paradigma ideal, como ha podido ser el Estado Planificador, y una institución históricamente materializada. Esta diferencia puede parecer obvia en la reflexión, pero no ha sido del todo explícita al fragor del discurrir político. Resulta difícil ponderar cuánto puede contribuir esta confusión al descrédito progresivo del Estado. Porque la brecha que se produce entre el modelo puesto como **referente utópico** y el Estado concreto y real, tiende a reproducirse entre la imagen que el Estado ha proyectado (u "ofertado") hacia la sociedad, y el Estado que esa sociedad ha visto en acción. La idea que aquí aventuramos, y que permite situar la crisis de Estado en un plano cultural, es que en su propio discurso público el Estado proyectó, como idea y como imagen de sí mismo, no tanto sus posibilidades efectivas como la utopía platónica -o hegeliana- de un Estado que encumbra a la sociedad por el vuelo sideral de la razón y el progreso.

También la CEPAL ha contribuido a esta brecha y a la mistificación del Estado como construcción ideal. Según Gurrieri, "El Estado ha tenido siempre en los escritos de la CEPAL un tratamiento un poco paradójico: se lo considera agente decisivo en la formulación y aplicación de la estrategia de desarrollo, pero no se analiza a fondo su cambiante naturaleza real. La solución de esa paradoja se ha logrado suponiendo la existencia de un Estado planificador y reformista ideal, que cumpliría a cabalidad la función que se le ha asignado."(20) De este modo, puede suponerse que la construcción teórica de un Estado paradigmático obedece, al menos parcialmente, a la voluntad de subsumir los conflictos políticos en estructuras formales. En esta formalización ideal de Estado, la planificación cumplió o estaba destinada a cumplir un rol clave, a saber, el de absorber el conflicto social por medio del expertise técnico. De este modo, semejante Estado **formalmente**

construido tuvo que encarnar en un **aparato** de Estado donde sus rostros más visibles serían los de la tecnocracia, por un lado, y de la burocracia, por el otro. Si la confusión de Estado ideal y Estado real necesariamente conlleva a retener, en el Estado real, la faceta más abstracta y formal: ¿No es esa faz, precisamente la del tecnócrata y el burócrata?

La imagen ideal del Estado no se adecúa al Estado real, entendido como "un campo de lucha entre núcleos de poder estatales y privados, con sus orientaciones y racionalidades particulares, que pugnan por imponer sus propios intereses."(21) La construcción ideal del Estado hizo que "el Estado, concebido como expresión de un pacto de dominación sustentado por una red de alianzas entre diversos grupos sociales(...) (quedara) siempre al margen del análisis."(22) Esta reducción analítica del Estado a su imagen ideal recayó también sobre la planificación, en la medida en que se esperaba de ella la facultad de saldar la brecha entre el Estado utópico y el real. La actual crisis agudizó, sin duda, problemas que la planificación arrastraba desde su concepción en el seno del Estado Planificador en América Latina: "la planificación global ha sido siempre tal vez un concepto algo utópico en una economía mixta(...) las condiciones de la crisis hacen aún más difícil cumplir con los aspectos técnicos de la planificación global que en épocas más estables. Por tanto, la aplicación de la planificación global entrañaría delirios de grandeza, aunque los modelos de planificación tengan un valor heurístico."(23) Y en la misma tónica: "la planificación es útil, incluso en las economías de mercado; tiene un rol inalienable que cumplir dentro del proceso de desarrollo, pero seguirá siendo ineficiente mientras se la considere una tarea hegemónica del Estado, ese actor ciertamente idealizado, al cual se atribuyen de manera poco real virtudes (que no tiene) o defectos irremovibles (cuando no hay razón para que los tenga)." (24)

Las fisuras se abrieron por dos flancos: ensanchando la brecha entre la imagen idealizada del Estado Planificador y su conflictiva rutina histórica; y por efecto "retroactivo" de esta brecha, erosionando la **imagen y racionalidad mismas** proyectadas originalmente por el Estado Planificador. Tanto el ensanchamiento de la brecha, como el deterioro y cuestionamiento de la imagen y de la racionalidad propias del Estado Planificador, constituyen problemas de legitimidad del Estado, y como tales poseen una importante resonancia cultural. Si bien resulta difícil separar estas fisuras en los hechos, y muchas veces se confunden en los innumerables ataques que hoy en día embaten la imagen del Estado Planificador, nuestra intención es, como se señaló al principio, abordarlas separadamente. De esta manera podemos "cartografiar" la mentada crisis de Estado y, con ello, hacer más inteligible su crisis de legitimidad.

### III. CRISIS DEL ESTADO PLANIFICADOR: LA INSALDABLE BRECHA ENTRE LA IMAGEN Y LA REALIDAD

La realidad se encargó de poner de manifiesto que las aspiraciones multifuncionales se topaban en los hechos con contradicciones insuperables o muy difíciles de manejar. (25) Sin embargo, ni los agentes ni los eventuales beneficiarios del

modelo percibieron el fracaso del Estado Planificador como imposibilidad de una utopía o como brecha entre una imagen maximalista y una realidad precaria. Por el contrario, al Estado Planificador siempre proyectó una imagen técnica y pragmática de sí mismo, y sólo en los últimos años ha quedado en evidencia su sesgo utópico, con la crisis económica y la nueva oleada de pragmatismo político.

De modo que la utopía fue interiorizada -y **disimulada**- desde la partida como programa o tarea a realizar. De este modo, las ineficiencias del Estado Planificador quedaron archivadas como "fracaso del programa" y no tanto como imposibilidad de plasmar un orden ideal. Es cierto que parte del fracaso, si se quiere llamarlo así, obedece a errores e insuficiencias evitables en la práctica. **Pero el apelativo de fracaso disimula la distancia "natural" entre una referencia paradigmática y un proyecto concreto.** De manera que la enorme distancia entre los objetivos que el proyecto de Estado ejemplar se planteó -y ofreció a la sociedad civil-, y los resultados de su acción, obedece en importante medida a que el salto de la utopía al programa se hizo sin consideración de las limitaciones reales, fueran sociales, políticas, económicas o culturales.

La brecha entre la construcción teórica y la experiencia real se abrió desde tres lados: como brecha entre la imagen de un Estado ideal de gran coherencia interna y un Estado real en el cual conviven racionalidades en tensión; como brecha entre la imagen armónica de un Estado dinámicamente articulado con la sociedad civil (llámense actores sociales, fuerzas políticas, clases y/o agentes económicos), y una articulación real marcada por conflictos permanentes; y como brecha entre la imagen utópica de un Estado sólido, dotado de gran capacidad de maniobra, y un Estado real vulnerable y muy expuesto a los efectos de escenarios cambiantes, tanto internacionales como internos. Intentaremos, a continuación, esbozar un mapa descriptivo de estas brechas.

## A. La brecha entre coherencia y fragmentación internas

La brecha entre un Estado de gran coherencia interna, tal como fue pensado desde la utopía del Estado Planificador, y su cristalización en un Estado friccionado por las lógicas yuxtapuestas en su propio aparato, se expresa básicamente en tres tipos de tensión al interior del Estado: tensión entre racionalidad técnica y racionalidad política; tensión entre tecnocracia y burocracia; y tensión entre direccionalidad coercitiva y direccionalidad orientadora.

i. La tensión entre **tecnificación** y **politización** opone la figura convencional del planificador a la del político (26). El estereotipo del planificador opera con criterios instrumentales, en base al cálculo de medios disponibles y a la optimización en la coordinación de políticas económicas y sociales. La lógica del político, en cambio, se orienta principalmente hacia el conflicto y la competencia entre fuerzas sociales, y hacia la optimización de la adhesión ciudadana. La planificación ha sido frecuentemente capitalizada por la dirigencia política del Estado para competir en la oferta de programas electorales. Difícil resulta ponderar hasta qué punto esta funcionalidad de la planificación a la competencia política es ajena a su propia racionalidad técnica, y en qué medida la relación entre planificación y acción gubernamental está marcada por la complementariedad o por el conflicto. (27) Esto no significa que la planificación sea, por norma, políticamente ascéptica. (28) Pero tal como se ha planteado históricamente, no es fácil compaginar su tendencia tecnicista con la funcionalidad política que muchas veces los gobiernos o partidos le reclaman en la práctica. Esto se agudiza cuando en aras de la persuasión política se coloca al planificador ante empresas técnicamente irrealizables.

Por último, los mecanismos de legitimación entre el aparato técnico del Estado y el aparato político suelen diferir. Mientras el primero se legitima por vía de su competencia técnica, el segundo lo hace en virtud de la adhesión social que logra despertar. No significa esto que el planificador deba desentenderse de la legitimidad social y el político deba soslayar la eficacia instrumental en su gestión de gobierno. No es un juicio normativo lo que aquí formulamos sino más bien una observación de lo que tiende a producirse en los hechos. Esta tensión entre racionalidades merma, sin duda, la imagen romántica del Estado unitario y coherente. Así, "la visión del Estado unitario y coherente debía ser dejada de lado en favor de otra donde aquél apareciera siendo múltiple y a menudo incoherente; el Estado concebido como sujeto de una racionalidad general superior debía ser sustituido por otro donde prevalecieran las racionalidades particulares y sectoriales que emanan de su heterogéneo aparato."(29) El Estado Planificador, tal como se concebía idealmente, no puede sostenerse una vez aceptado que el aparato estatal es heterogéneo y polimorfo. Menos aún puede sostenerse una vez constatado que las lógicas yuxtapuestas (política, técnica, burocrática) no se suman o "sinergizan" entre sí sino, por el contrario, muchas veces se neturalizan recíprocamente.

ii. La tensión entre tecnócratas y burócratas ya ha sido señalada como uno de los problemas del Estado Planificador y como uno de los obstáculos para el éxito de las experiencias de planificación en la región. (30) En un texto ya clásico, José Medina Echavarría ofrece un análisis sustancioso del conflicto entre la utopía burocrática y la utopía tecnocrática en la planificación, señalando que lo utópico en ambos casos reside en la **pretensión** de concentrar el poder implicado en el proceso planificador en manos de un soporte social único, sea éste la

burocracia o la tecnocracia. Mientras la utopía burocrática radica en expandir y consolidar la administración racional a fin de apuntalar la formación del Estado moderno y el desarrollo de la economía, la utopía tecnocrática, por su parte, otorga valor autosuficiente a la ciencia y técnica, bajo el supuesto de que la sociedad puede moldearse y orientarse de acuerdo al plan trazado por los expertos. Por último, ambas utopías se plantean dos exigencias para la conquista de hegemonía: la aceptación o imposición de su supremacía intelectual; y la supremacía política frente a otros grupos que también luchan por ella. (31)

Lo que importa destacar aquí es que tanto la burocracia como la tecnocracia representan dos intentos por racionalizar conductas sociales, aunque con contenidos divergentes. Mientras la racionalización burocrática privilegia la razón "organizativa" o "administrativa", la racionalización tecnocrática subordina la vida social -y la vida política, cuando puede- a la razón técnica y productiva. En el caso del Estado Planificador, mientras la burocracia estatal se caracteriza por su apego a procedimientos y por un normativismo legalista poco elástico, el tecnócrata se proclama portador de un **expertise** basado en la eficacia.

Cualquiera se el caso, ambas formas pueden responder a la misma voluntad del poder estatal, cual es la de conjurar las presiones sociales mediante un tipo de comunicación meramente administrativa (en el caso de la burocracia) o técnica (en el caso de la tecnocracia). (32) En ambos casos, la comunicación entre el Estado y los actores sociales queda sometida al lenguaje de la "racionalización" y, con ello, pierde sustantividad. De todas maneras, esto último hace referencia a los problemas entre Estado y sociedad que serán abordados más adelante. Lo que aquí queremos destacar son las fisuras al interior del propio aparato estatal donde burócratas y tecnócratas no sólo obedecen a lógicas distintas, sino que encarnan en actores concretos que pugnan por

cuotas de poder y se acotan recíprocamente sus áreas de influencia. Más aún, la propia burocracia estatal tiene en sí misma roles distintos y no necesariamente complementarios: un rol de auto-reproducción en que opera protegiendo sus propias posiciones y privilegios relativos; un rol mediador en que promueve presiones de sus clientelas o de grupos económicos dominantes; y un rol infraestructural en que proporciona conocimientos y energías para el logro de objetivos con que el Estado se legitima frente a la voluntad popular. (33) Esta triple función de la burocracia revela tres identidades contrapuestas del propio Estado a las que haremos referencia en el punto siguiente: el Estado como actor en sí mismo, como superestructura política de la clase dominante, y como Estado nacional o totalizador social (o conductor del desarrollo y de la unidad de la nación),

En síntesis, tanto la burocracia como la tecnocracia tienden a ser impermeables frente a la presión de otras lógicas o a la presencia de agentes portadores de otras voluntades: sea voluntad de consenso, de legitimación social o de transformación del aparato de poder. En los hechos, el Estado Planificador ha tenido mucha dificultad para ensamblar ambas lógicas. Mientras el poder de la burocracia se justifica desde dentro por su adecuación a normas institucionales y su capacidad para perpetuarlas, el poder de la tecnocracia se apoya en su supuesta competencia para trazar lineamientos técnicos desde el aparato estatal. En el caso de un modelo de Estado que se atribuye la función de conducir el proceso de modernización, las transformaciones que esa misma modernización genera provoca colisiones entre el marco institucional y el marco técnico. Tales colisiones suelen expresarse en la descoordinación intra-estatal, el empantanamiento de los procesos decisorios y la desarticulación entre organización económica y organización política. (34)

iii. La falta de cohesión interna del Estado se hace más palpable cuando las distintas funciones o definiciones del Estado se asocian a intereses contrapuestos. Podemos así ver el Estado como actor en sí mismo, con sus propios intereses y beneficios y su propia forma de inserción económica en la vida nacional; como superestructura política de la clase dominante, que en calidad de tal responde a los grupos económicos de mayor poder al interior de la sociedad civil y establece con ellos mecanismos que los favorecen; o como Estado nacional o totalizador social (o conductor del desarrollo y de la unidad de la nación), con lo cual el Estado privilegia objetivos de interés general o de múltiples sectores de la sociedad. **Estado-aparato, Estado-capitalista y Estado nacional** son, simultáneamente, tres y uno solo. En los procesos decisorios no hay una "repartición" previa de las tres identidades en juego, sino una pugna constante, por parte de sujetos concretos que componen el Estado, para imponer el interés del burócrata, el de la clase dominante, o el del "país". Este último puede oscilar, según la circunstancia política y estratégica, entre el interés de la clase media, el de los sectores populares o el de los empresarios nacionales.

Las fisuras al interior del Estado Planificador se abren, en consecuencia, entre distintas **racionalidades** (técnica vs. política, burocrática vs. tecnocrática); entre diferentes **actores** (políticos, planificadores, funcionarios públicos); y entre diversos **intereses** (del burócrata, del capitalista, del "país"). La pérdida de consistencia interna del Estado repercute correlativamente en una pérdida de direccionalidad consistente que el Estado prescribe y protagoniza frente/junto al conjunto de la sociedad. La desarticulación interna incide en la pérdida de capacidad de conducción del proceso de desarrollo: el Estado se hace menos eficiente cuanto menos articulado; pierde más legitimidad cuánto más desmigajada es la imagen que proyecta hacia la sociedad civil; y se hace más vulnerable a las presiones

exógenas, sean nacionales o internacionales, cuanto menos concilia los intereses dentro de su propio aparato.

Esto no indica que el Estado deba ser un bloque homogéneo, molar y uniforme donde no se reflejen conflictos ni diferencias internas. Pero la utopía del Estado Planificador plantea la exigencia de un aparato altamente articulado que, de poder estar a la altura de la utopía y de las metas de la utopía, debía ser inquebrantable, indivisible e incorruptible. Por cierto, la articulación interna del aparato estatal es condición necesaria no sólo en la imagen idealizada del Estado, sino también en el funcionamiento eficiente y cotidiano del mismo. En ese sentido, la falta de coherencia de muchos estados nacionales en la región ha sido incluso considerada como expresión de **falta** de Estados nacionales propiamente dichos. Pero una vez más, articulación no supone uniformidad ni total cohesión. Tal uniformidad, más que utópica podría ser anti-utópica, y define modelos de orden totalitario como los de las pesadillas inventadas por Orwell, Kafka o Huxley.

#### **B. La brecha entre integración armónica y conflicto endémico**

La imagen de armonía que la utopía del Estado Planificador proyecta respecto de la articulación entre Estado y sociedad civil contrasta con una realidad histórica poblada de conflictos recurrentes entre ambas esferas. Estos conflictos se entrelazan y entrecruzan continuamente. En las páginas siguientes se intentará describirlos separadamente a fin de hacerlos más discernibles.

**i. El conflicto entre crecimiento y redistribución.**

Mientras el Estado Planificador se plantea como objetivo central combinar crecimiento económico y redistribución de sus frutos, la modernización agudiza los conflictos internos de la sociedad, con pugnas distributivas que se transforman en agudas confrontaciones políticas. El crecimiento económico de la región se ha dado con patrones de desarrollo que generan grandes desequilibrios y desigualdades sociales, con el consiguiente grado de conflicto. Todo ello sitúa al Estado en una posición difícil: por un lado tiene que atender las reivindicaciones y expectativas populares, pero por otro lado no puede enfrentarse a los grupos dominantes. (35)

La modernización capitalista permite (y requiere) consolidar burguesías nacionales que a su vez le demandan al Estado la preservación de reglas del juego funcionales a su expansión. Esas mismas burguesías objetan, al compás de su propio fortalecimiento como agente dinámico del desarrollo, los mecanismos redistributivos que dicho Estado intenta promover para darle al desarrollo un alcance nacional. Esto se traduce en presiones económicas y políticas de los sectores económicos más pujantes, destinadas a bloquear la democratización de los frutos del crecimiento. En el otro extremo del espectro social, el proceso modernizador conducido por el Estado Planificador genera un espiral de exigencias y demandas en los sectores populares, acompañado muchas veces de altos grados de movilización social y política. Las crisis de gobernabilidad que se producen por efecto de estas presiones contrapuestas debilitan la legitimidad del Estado y erosionan su capacidad de conducir los procesos de desarrollo.

**ii. Más agudo aún puede ser el conflicto entre la función transformadora y la función preservadora del Estado Planificador.** Los cambios inducidos por dicho Estado se han caracterizado por

una recurrente ambivalencia: cambios para crear un nuevo orden, o cambios para fortalecer el **statu quo**. Según Medina Echavarría, la tensión básica de la planificación en América Latina se da entre el crecimiento y el cambio, y la planificación ha sido simultáneamente instrumento de crecimiento económico y de transformación social. Habermas plantea el mismo problema en términos de legitimación de la planificación frente a una sociedad escindida en clases: "Cuanto más se ven forzados los planificadores, en el proceso mismo de planificación, a buscar un consenso, más deben esperar encontrarse con obstáculos que llevan a dos situaciones contrarias: por un lado, en cuanto a las pretensiones de legitimación, se encuentran con demandas excesivas que el sistema administrativo no puede satisfacer en el cuadro de un compromiso de clases asimétrico, y por otro lado, se encuentran resistencias conservadoras a la planificación que limitan el horizonte temporal de ésta y reducen el grado de innovación posible." (36)

Las pugnas entre actores por el cambio y actores por la preservación conllevan, tarde o temprano, a una crisis de consenso que le sustrae legitimidad al Estado Planificador. Cierto es que el consenso entre distintos sectores sociales puede darse en torno a la modernización del aparato productivo. En eso pueden coincidir tanto capitalistas como sectores asalariados. Pero el conflicto se desata cuando dicha modernización enfrenta alternativas excluyentes respecto de las formas de organizar el aparato productivo; o cuando el criterio para asignar recursos sociales enfrenta la disyuntiva entre integrar, distribuir y acelerar el crecimiento a la vez; o por último, cuando los sectores marginados del mundo formal de la economía son tan voluminosos que pierde sentido llamarlos "marginales". En estas disyuntivas "estructurales" el conflicto entre cambio y preservación se hace evidente y problemático en toda su magnitud e intensidad.

La planificación en economías mixtas ha tenido, entre sus principales funciones, la expansión capitalista y el fortalecimiento del empresariado nacional. Para este empresariado la primacía de relaciones capitalistas modernas es medio y fin al mismo tiempo. Pero el propio proceso de desarrollo inducido desde el Estado Planificador reclama cambios estructurales que permitan capitalizar el desarrollo en formas renovadas de organización social y económica, y que orienten la modernización del aparato productivo con "sentido nacional".

Estos cambios estructurales pueden provenir de la voluntad del Estado, en virtud de su mentada vocación integradora y en consideración de la insuficiencia de la modernización capitalista para incorporar al empleo productivo y a los beneficios del crecimiento a todos los sectores sociales; o puede ser resultado de presiones sociales crecientes en el marco de sociedades duales (o heterogéneas) con grandes contrastes socioeconómicos. (37) En cualquier caso, el conflicto entre la opción de **crecer sin transformar** y la de **transformar para integrar** convierte al Estado en el centro de una confrontación aguda. La imagen del Estado meta-actor, vale decir, la instancia capaz de armonizar las demandas de los diversos actores sociales, contrasta entonces con la imagen de un Estado que pasa a ser visto, por estos actores sociales, como el instrumento estratégico del cual apropiarse para imponer un proyecto particular de sociedad (proyecto que sólo representa intereses "no universalizables"). El Estado Planificador se desbarata cuando se desata la lucha por el Estado.

iii. De lo anterior se desprende una tercera contradicción que se da en los hechos, a saber, la **incompatibilidad entre un Estado que se ofrece como conductor del desarrollo, y un Estado que se convierte en el escenario de lucha de los intereses sociales confrontados.** (38) En América Latina, la configuración

heterogénea de las sociedades, a medio camino entre lo moderno y lo tradicional, y la fragmentación social que ello implica, han hecho que las organizaciones intermedias sean muy débiles y no cumplan el rol mediador decisivo que desempeñan en las sociedades modernas. A causa de ello nos encontramos con sociedades que desde todos los rincones apelan al Estado para la resolución de sus conflictos, sean regionales, sectoriales, locales o laborales.

Esto genera una situación paradójica donde sociedades que son muy heterogéneas y fragmentadas se muestran a la vez altamente politizadas. Ante este cuadro, en el que confluyen en el Estado las demandas de los sectores más diversos y la resaca de los conflictos más variados, éste se convierte en el ring que la sociedad utiliza para arbitrar sus diferencias. Difícil resulta rescatar la imagen de Estado-conductor bajo las cuerdas del Estado-ring. (39)

iv. Una cuarta tensión viene dada por **la pretensión del Estado Planificador de modernizar, integrar y armonizar al mismo tiempo** al conjunto de los sectores sociales y agentes económicos. En su calidad de conductor del proceso de modernización, el Estado se ha adjudicado por función no sólo transformar la estructura productiva, sino garantizar que este proceso integre al país (tanto hacia adentro como hacia afuera) en torno al eje de la industrialización. Esta empresa ha resultado infructuosa en los hechos. La idea de regular racionalmente la sociedad a fin de otorgarle, desde una instancia meta-social como pretende ser el Estado Planificador, una cohesión armónica, se estrella contra una tendencia global a la fragmentación sociocultural. (40)

Dicha tendencia a la fragmentación ("diversificación" dirían los optimistas) cobra en América Latina ribetes dramáticos

y exacerbados en la actualidad. Por una parte, el tipo de crecimiento económico impulsado desde la posguerra no ha producido el mentado "chorreo" o "trickle-down" necesario para eliminar distorsiones de las estructuras económicas de nuestras sociedades periféricas y dependientes. La amplia literatura en torno a la distribución segmentada de los ingresos, sobre marginalidad urbana en los años 60, y sobre el sector informal en los años 70 y 80, muestra con creces los obstáculos estructurales a la integración modernizadora "armónica". Por otra parte, las políticas de ajuste promovidas en la actual década han generado altísimos costos sociales donde la distribución de los sacrificios tiende a hacerse aún más regresiva. Finalmente, los excesos anti-estatistas de la ofensiva neoliberal han estrangulado funciones redistributivas del Estado que tradicionalmente operaban como vehículos eficaces de integración social.

Las dificultades que enfrenta el Estado Planificador para modernizar, integrar y armonizar al mismo tiempo se ven agravadas también por efecto de la transnacionalización de la economía y de la cultura. La recomposición de la articulación centro-periferia por efecto de la lógica de las transnacionales aporta dos nuevos elementos, a saber: "a) un complejo de actividades, grupos sociales y regiones, que si bien se encuentran ubicados geográficamente en Estados-naciones diferentes, conforman la parte desarrollada del sistema global y se hallan estrechamente ligados entre sí, transnacionalmente, a través de una variedad de intereses concretos, así como por estilos y niveles de vida similares y fuertes afinidades políticas y socioculturales; y b) un complemento nacional de actividades, grupos sociales y regiones subordinadas parcial o totalmente marginados de la parte nacional desarrollada del sistema global y sin ningún lazo con las actividades, grupos y regiones similares de otras naciones."(41)

De este modo, el patrón transnacional consagra un mundo donde las fronteras de los Estados-naciones se ven trocados por la división entre **transnacionalizados/integrados** por un lado, y **marginados/dispersos** por el otro lado. De parte de los integrados se conforma una cultura y una economías **hegemónicas y homogéneas**. Del lado de los marginados, la subculturización e inserción económica es, inversamente, **subordinada y heterogénea** en su interior: allí habitan los informales, las etnias regionales, los asalariados menos especializados y los marginales de la ciudad y del campo. De manera que la desarticulación social viene dada por doble vía: por un lado, porque los sectores integrados están internacionalmente integrados; por el otro lado, porque los desintegrados están incluso nacionalmente desarticulados.

Las altas tasas de informalidad que registra la población económicamente activa en la mayoría de los países de la región (incrementadas, además, por efecto de la crisis de los 80) muestran que la mentada voluntad integradora del Estado Planificador tiene mucho de voluntarismo utópico. Porque la informalidad, con su amplio haz de oficios de supervivencia, estrategias familiares de vida, actividades al borde o al margen de la legalidad y formas marginales, intersticiales o comunitarias de organización económica, nada tienen que ver con el tipo de integración homogénea diseñada paradigmáticamente en el proyecto de Estado Planificador.(42) No sólo por las condiciones de pobreza en que se desenvuelve el grueso del sector informal en la región, lo cual agudiza los contrastes socioeconómicos de las sociedades latinoamericanas y obstaculiza gravemente la integración vía redistribución equitativa de los frutos del crecimiento; también porque **cultural y políticamente** los informales (o marginales, según se quiera enfatizar tipo de actividad o tipo de asentamiento) constituyen **lo otro**, siempre indigerible para la dialéctica del progreso: lo que permanece insubordinado al sistema de partidos políticos, lo que no logra

articularse para comprometer al Estado, lo que no accede a los espacios públicos, lo que no cuenta con los servicios clásicos de un Estado de Bienestar, lo que ancla las estadísticas sociales y laborales.

La tarea de modernización integradora asumida por el modelo de Estado Planificador queda vaciada de realidad cuando se topa con la irrefutable realidad del mundo informal. La armonía contenida en el sueño de la integración social se disuelve en las asperezas de una vigilia hecha de aristas. El mito de la coherencia queda inundado con la ley de la fragmentación, revelándose precisamente en su naturaleza, vale decir, en su carácter de mito.

Con la crisis, ese mal llamado "mundo invisible" se hace intolerablemente visible para quienes mantienen la pretensión de habitar sociedades integradas; **la exteriorización de lo sumergido**, fenómeno que la crisis económica de los ochenta ha producido en buena parte de los países de América Latina, ha socavado sorda y sistemáticamente las expectativas de síntesis societal depositadas alguna vez en el Gran Estado.

vi. La quinta tensión que nos interesa poner de relieve viene dada por el doble carácter del Estado, en tanto Estado capitalista y Estado nacional. Una forma recurrente de considerar esta contradicción es como oposición entre mercado y Estado, pero esta oposición no necesariamente es sinónimo de la tensión entre un Estado que privilegia la expansión del capitalismo y uno que privilegia la integración social y nacional. Esto, sobre todo, porque el mercado puede constituir, bajo determinadas formas de control social, un resorte dinámico y eficaz de integración social (aunque no el único).

El desdoblamiento del Estado Planificador entre un Estado capitalista y un Estado nacional lo obliga a asumir funciones que no siempre son fáciles de conciliar, a saber: la de servir, por un lado, de instrumento para la consolidación de una clase empresarial nacional y la de conducir, por otro lado, un proceso nacional de integración modernizadora. Ocurre con frecuencia que los intereses de los empresarios no son "universalizables" ni extendibles al conjunto de los actores sociales en un momento determinado. De una parte, el Estado capitalista puede reconocer en el empresariado al agente económico que opera como conductor central del desarrollo; pero al mismo tiempo, en tanto Estado nacional debe exigirle a ese sector empresarial determinadas conductas que rara vez dicho sector las acepta sin resistencia: actitud de inversión y no de consumo, de austeridad y no de derroche, de utilización de los recursos con sentido de responsabilidad social en lugar de con sentido de ganancia individual. Inversamente, en tanto Estado Nacional debe atender las reivindicaciones de los sectores menos integrados y de menor acceso a bienes y servicios, sobre todo mediante políticas de redistribución o políticas de empleo que pueden entrar en abierta contradicción con intereses de corto plazo de los sectores más pujantes o privilegiados. Pero en tanto Estado capitalista debe

subordinar su intervencionismo integrador al dinamismo del sector capitalista moderno, y en especial a quienes tienen mayor poder de decisión dentro de este sector.

Esto último hace que con frecuencia se tienda a identificar el Estado Planificador con una versión específica de Estado capitalista, donde lo "universalista" está en función de lo clasista o enmascara este raigambre de clase. La institucionalidad pública sería, desde esta perspectiva, un aparato cuya función es esencialmente asegurar la reproducción del **statu quo**: "Esas instituciones actúan concretamente el sesgo sistemático hacia la garantía y reproducción de su sociedad **qua** capitalista(...) en tanto administración burocrática que cumple tareas rutinizadas de organización general de la sociedad (y) como respuesta a situaciones percibidas como 'críticas'".(43)

La tensión entre Estado clasista y Estado universalista (o Estado capitalista y Estado nacional) tarde o temprano aparece en los procesos de modernización, sobre todo por el espiral de expectativas que genera a medida que integra a sectores cada vez más amplios a los beneficios del progreso (o los integra a la **esperanza** de los beneficios del progreso). La siguiente cita, aunque algo extensa, resulta bastante clara al respecto: "El Estado se pone frente a las clases como garante y organizador de las relaciones sociales que las constituyen en tales, por lo que (...) es también custodio de las clases subordinadas(...) Primero, haciendo verosímil la pretensión de ser un Estado "para todos"(...) segundo, promoviendo condiciones de vida a las clases subordinadas aproximadamente compatibles, en cada caso histórico, con la vigencia de las relaciones de producción y con la acumulación del capital(...) Pero -y este es el otro término de la ambigüedad-(...) la eventual imposibilidad de satisfacer las demandas planteadas (...) puede poner una carga "excesiva" para la acumulación de capital."(44).

En contraste con la imagen de continuidad que siempre ha querido proyectar, el Estado Planificador se ve de este modo sacudido por la discontinuidad permanente. Integra gradualmente a los rezagados y relegados del desarrollo -en tanto Estado nacional- sólo si ello es funcional a la dinámica de los sectores capitalistas con más poder social; pero no bien la integración es contraria a esta dinámica "no universalizable" de los agentes capitalistas, bien puede retroceder o interrumpirse. El caso referido antes, de creciente división global (intra e internacional) entre integrados y marginados, muestra hasta qué punto las conductas de los sectores más dinámicos, muchas veces respaldados por los propios Estados nacionales, pueden ser absolutamente contrarias a la integración social al interior de un país. Allí, los intereses **universales** pasan a ser entendidos como los intereses promovidos por las transnacionales, aunque éstos poco tengan que ver con los intereses de **todos**.

La paradoja en que remata esta doble función del Estado Planificador radica en que éste **planifica el capitalismo**, vale decir, "construye" una sociedad capitalista casi desde el propio Estado. La planificación central en economías mixtas, que ha sido la tónica predominante en América Latina, responde precisamente a dicha voluntad: "En el caso de América Latina(...) en cierta medida puede postularse que al Estado le ha correspondido la función de "instaurar el capitalismo"(...)la propuesta de una sociedad capitalista por parte del Estado significaba que ésta debía formularse para la sociedad en su conjunto, lo que de hecho requería que se explicitara un plan de desarrollo. Por consiguiente se trataba de una sociedad capitalista que no obstante incorporaba la idea de un Estado Planificador..." (45).

Desde esta perspectiva, y tal como la advierte Gurrieri en un artículo ya citado, la crisis del Estado Planificador obedece a que el proyecto en juego ha sido el de un "capitalismo

planificado" que, entre otras cosas, contó con escasa disciplina empresarial, siendo los empresarios privados un agente dinámico privilegiado por la propia planificación. Con ello reaparece el conflicto que mencionamos en el punto anterior, a saber : que cuando funciona como Estado capitalista se expone a los embates de los sectores asalariados o marginados, y cuando funciona como Estado nacional se expone a los ataques de la clase empresarial. Es en esta contradicción, y en la que mencionamos a continuación, donde se hace más urgente y candente el problema de los límites que Estado y mercado se ponen recíprocamente.

vi. La sexta tensión viene dada por el carácter de megactor del Estado, es decir, por la considerable dimensión que el Estado adquiere en tanto agente económico a través de su propia gestión empresarial. En este caso, los conflictos Estado-mercado no provienen del énfasis regulador del Estado sobre el mercado, sino por la disputa entre empresa pública y empresa privada. Así, el Estado Planificador, "al mismo tiempo que se presenta como nacional, para buscar consenso, organiza e implementa también la explotación capitalista. Al hacerlo, a veces choca con los intereses inmediatos de la burguesía local y de las multinacionales y se convierte en un Estado capitalista-productor." (46) La idea del Estado-Empresario sin duda ha tenido enorme peso en la ortodoxia de la planificación estatal en América Latina. Precisamente, la falta de un empresariado privado capaz de conducir dinámicamente la expansión y diversificación productivas llevó al Estado a asumir como propios tales desafíos. La planificación del desarrollo impulsada con el objeto de modernizar a las sociedades latinoamericanas prestó especial importancia a la creación de empresas públicas para ciertas áreas de la economía cuyos costos de inversión no podían ser cubiertos por el sector privado. Esto trajo, como consecuencia natural, una enorme participación estatal en áreas estratégicas de la economía. Lo curioso es que de esta intervención también se

benefició el empresariado privado nacional que más tarde emprendería sus embates anti-estadistas.

Conforme al paradigma del Estado planificador, en este contexto la planificación tenía por meta-función infundir una racionalidad económica análoga a la del empresario, pero a nivel nacional. Más aún, la acción empresarial del Estado podía servir de modelo para los agentes privados. Dentro de ese marco, el Estado aparecía realmente como la cabeza racional de la modernización y como el ejemplo de la eficiencia económica y de la optimización de los recursos. Incluso hoy se sostiene la necesidad de planificar conforme a enfoques empresariales (47), argumentándose que si la planificación fracasó ha sido por no estar a la altura de la racionalización de tipo empresarial.

En la actualidad, y con la crisis de eficacia que caracteriza al Estado Planificador, asistimos a la inversión del proceso: se argumenta, desde diversas posiciones políticas, que el agente económico estatal debe aprender del privado y no viceversa. Si hace veinte años la idea predominante era que el Estado se situaba en la proa del proceso nacional de desarrollo, y que desde allí orientaba a los agentes privados, hoy día la imagen que prevalece es exactamente al revés: el Estado, en tanto agente económico, aparece para muchos como la popa del proceso de modernización -hipertrofiado, ineficiente, desactualizado, rígido, lento-. A este juicio negativo contribuye el hecho de que el Estado se encontró con dificultades crecientes en el manejo eficiente de las empresas públicas, arrastrando con ello un endeudamiento público creciente. Esto coincide además con el hecho de que en muchos de los países de la región ya se han constituido empresariados dinámicos y expansivos, que ven una limitante a sus acciones en el tamaño de las empresas públicas y de la economía estatal. La oleada privatizadora, tanto en las ideas como en los hechos, obedece en parte a este fenómeno; pero también obedece a la mayor articulación entre el capital privado

dentro de los países latinoamericanos con el capital transnacional, ahora ya sin la mediación decisiva del Estado. Esta mediación es considerada por muchos agentes privados más un obstáculo que un vehículo.

Tanto por su alta participación en la vida económica como por su alto grado de regulación sobre los agentes económicos privados, el Estado Planificador tiende a ser considerado como una amenaza por los agentes privados más pujantes. Se argumenta en esta perspectiva que la planificación viola el control autónomo y privado de la gestión económica. Idéntico argumento ha sido también empuñado por los agentes privados contra el Estado de Bienestar en el mundo industrializado. (48)

### C. La brecha entre solidez y vulnerabilidad

La imagen arquetípica que ha querido proyectar el Estado Planificador es la de un organismo sólido, estable y eficaz. Sin embargo, las presiones que el Estado ha debido afrontar de la sociedad civil y aquellas provenientes desde el exterior han corroído sistemáticamente esta imagen. La brecha entre solidez y vulnerabilidad terminó por doblegar la imagen paradigmática del Estado, y lo hizo a partir de las siguientes tensiones.

i. La tensión provocada por la **esquizofrenia interior-exterior**. El Estado en América Latina ha tenido que desdoblarse en dos personalidades diferentes: hacia afuera y hacia adentro. En su papel de incorporar tanto política como económicamente a la nación al concierto internacional, el Estado ha debido proyectar una imagen de modernidad coherente con los estados del mundo industrializado: Estado garante de la estabilidad interna,

institucionalmente consolidado y eficiente en sus gestiones. Pero en el ámbito interno el Estado enfrenta una sociedad civil en situación de modernización parcial o trunca, muy heterogénea en sus estructuras productivas y en sus rasgos socioculturales, para lo cual requiere manejarse con lenguajes muy distintos.

Esta tendencia se agudiza en las actuales condiciones de crisis y endeudamiento externo en las cuales, cuando mira hacia afuera, el Estado debe negociar el pago de intereses y adecuarse a las exigencias de ajuste de los organismos financieros reguladores; y cuando mira hacia adentro, debe hacer frente a un cúmulo de demandas sociales que ese mismo ajuste posterga. La acrobacia de ser al mismo tiempo un Estado negociador y garante hacia afuera, y un Estado populista hacia adentro, acaba dislocando al acróbata. Se produce un círculo vicioso que hoy lo observamos en muchos de los países de la región que se ven sumergidos en la estéril administración de sus crisis internas y sus deudas externas, a saber: que más debe comprometerse el Estado frente al capital financiero internacional en tanto Estado "moderno", "sólido" y "responsable"; y al mismo tiempo más heterogénea, conflictiva y fragmentaria se le hace la sociedad civil "recesiva" a la cual, en el frente interno, tiene que responder. En resumen, se trata de la imagen de un Estado "estandarizado" hacia afuera, y muy **sui generis** hacia adentro; un Estado que para sobrevivir externamente debe acatar las políticas de "austeridad" que condicionan el flujo de los créditos hacia el país; y un Estado que, cuanto más acata dichas políticas, más **fragmenta y dispersa** la sociedad con la cual se ha comprometido a exactamente lo contrario: a **integrar y armonizar**. En este ejercicio de morderse la cola, lo que queda es un Estado exhausto y enroscado sobre su propia inconsistencia.

ii. La tensión provocada por la paradoja del Estado **grande pero débil**, que caracteriza al Estado Planificador tal como ha

encarnado muchos de los países de la región: "El que el Estado en los países dependientes tenga que cumplir tareas de la magnitud que se ha señalado no implica necesariamente que sea un Estado fuerte. En la mayoría de los casos su condición es precisamente la inversa, el Estado enfrenta esos desafíos en condiciones de debilidad, y esto debido a la particular relación entre lo político y lo económico en los países dependientes." (49) En lo económico, el fenómeno de transnacionalización hace que la ingerencia reguladora del Estado sea cada vez más desbordada por los efectos de los cambios de ordenamiento global (comercial, financiero y productivo) sobre las economías internas, así como por el poder cada vez más independiente del empresariado nacional articulado a capitales transnacionales. En lo político, sin embargo, sigue rigiendo la imagen y la pretensión del Estado-Nación, autónomo y soberano. Esto hace que la imagen política proyectada por el Estado se vea, en cierto modo, caricaturizada por su falta de control en lo económico.

Esta tensión se hace todavía más crítica si se considera el papel histórico de "agente protagónico de modernización" que asumió el Estado en América Latina. Ha sido precisamente ese papel, como mega-actor del desarrollo, el que lo indujo en una dinámica de absorción creciente de presupuesto. Este espiral progresivo pudo mantenerse mientras el Estado succionara recursos provenientes de exportaciones de materias primas -hasta hace un par de décadas- o de la banca internacional durante la década pasada, con el flujo multiplicado de divisas provenientes del norte. Pero en la actualidad la situación es exactamente al revés. No sólo se han cortado o contraído las fuentes tradicionales de recursos para el Estado, sino que además éste debe destinar un porcentaje importante de su liquidez disponible a pagar servicios de la deuda. Al revertirse el flujo hacia afuera, el Estado se ve sorprendido en una situación sin precedentes: por un lado posee un tamaño portentoso, lo cual obedece a las funciones y recursos crecientes que fue

absorbiendo desde la postguerra hasta fines de la década pasada. Pero por otro lado sus recursos han disminuido a un punto en que no guardan relación con el tamaño de su aparato ni con el aliento de sus funciones.(50)

De lo anterior resulta un Estado grande y débil a la vez, frágil pero también fuerte. Frágil, en su calidad de deudor irremediable y por su vulnerabilidad a la ingerencia del sistema transnacional, y a la articulación entre el capital nacional y el transnacional, habitualmente emprendida al margen del Estado. Fuerte, por su centralidad política y su carácter de meta-actor hacia adentro. Pero esta misma fuerza se ve mermada incesantemente por la vulnerabilidad hacia afuera. De este modo, la imagen de Estado-Nación se ve corroída desde afuera y desde adentro. La paradoja de un Estado frágil en su capacidad de conducción, pero a la vez grande y denso en su aparato, desfigura la imagen originaria del Estado Planificador y exacerba su crisis de legitimidad frente a la sociedad civil.

#### D. RECAPITULANDO

La variedad de flancos desde los cuales se desdibuja la imagen del Estado-Planificador, en tanto mega-actor y meta-actor, permite comprender en toda su extensión la crisis de gobernabilidad a la que hoy en día se alude con frecuencia y que suele atribuirse a procesos de rápida "complejización del tejido social". Pero lo cierto es que la complejidad y fragmentación sociales han sido percibidas y asumidas con bastante rezago. En efecto, sólo su agudización y su exteriorización, por efecto de la crisis de los ochenta (y de las consiguientes políticas de ajuste, y de la mayor proliferación de variedad en productos y en procesos productivos), forzó a "consagrarla" como realidad problemática en la sociología del desarrollo. Pero esa complejidad es parte del carácter mismo de las sociedades

periféricas y dependientes que viven procesos discontinuos y heterogéneos de modernización. Si la crisis de gobernabilidad se explica por la complejización del tejido social, entonces la ingobernabilidad en América Latina se desprende del modelo "histórico" de desarrollo -con su modo específico de articulación entre Estado y sociedad- en el grueso de los países de la región. La alternancia de gobiernos autoritarios y consensuales, así como las rupturas recurrentes de "pactos sociales" o acuerdos interclases promovido por el Estado meta-actor, muestran la precariedad estructural del proyecto de Estado Planificador : su incapacidad para integrar, armonizar, y conducir sin "disrupción de funcionalidad".

La crisis de esta década, así como la vulnerabilidad creciente de las economías nacionales frente a las estrategias financieras, productivas y comerciales del capital transnacional, terminaron por hundir un barco encallado. Las contradicciones que aquí hemos señalado son el fondo ya construido sobre el cual impactan los nuevos escenarios. La falta de cohesión interna del Estado, así como las ambivalencias entre Estado nacional y capitalista, grande y débil, árbitro y ring, transformador y preservador, son rasgos estructurales desde los cuales la crisis de gobernabilidad puede explicarse en todo su alcance.(51).

Lo paradójal y dramático en este contexto es que el Estado pierde legitimidad precisamente cuando requiere mayor apoyo para hacer frente a una crisis de proporciones inéditas. Por un lado su debilitamiento produce un deterioro de imagen frente a la sociedad; y por otro lado ese mismo deterioro exagera su debilidad: "Cuando el Estado-gerente de la crisis se debilita, queda por debajo de las ambiciones que él mismo se ha impuesto en su programa. Entonces es sancionado por una sustracción de legitimación, de tal suerte que el margen de acción se restringe precisamente en los momentos en que debiera expandirse enérgicamente."(52). Este círculo vicioso de la deslegitimación

del Estado, que Habermas percibe para el caso del Estado de Bienestar en la Europa de los 70, es particularmente crítico en el caso del Estado en América Latina durante los 80. Esto no implica, claro está, que los esfuerzos deben consagrarse a restituir legitimidad perdida. Importa mucho más preguntarse **como y para qué** debe legitimarse el Estado hoy en América Latina.

Al dimensionar la crisis del Estado Planificador como la **desempaginación de un proyecto de sociedad**, largamente acariciado y nunca bien materializado, adquiere el carácter de **crisis cultural**. En consecuencia, lo que está en juego -y en tela de juicio- no es sólo un patrón de crecimiento o una estrategia económica sino, mucho más que eso, una **cultura del desarrollo** asociada a una forma específica de articular Estado con sociedad civil. Esa cultura del desarrollo, inducida y diseminada por el propio Estado Planificador, expresa sus fisuras de distintas maneras: sea mediante la crisis de consenso; sea por la permeabilidad de la sensibilidad social a la euforia privatizadora y la ofensiva de mercado; sea mediante el rebrote esporádico de valores antidemocráticos en el tejido social y en instituciones públicas; o sea a través del repliegue hermético y atomizado de los distintos agentes económicos.

Si la crisis del modelo de Estado Planificador es vista como crisis cultural no podemos esperar que se resuelva por vía de paquetes técnicos ni por obra del voluntarismo político. Esto no significa que la resolución de la crisis no le plantee desafíos al gobierno y a la planificación. Por el contrario: lo que les exige es su apertura al problema cultural de modo que puedan dar lo mejor de sí para hacer frente a la crisis de legitimidad y de gobernabilidad que se ha agudizado con el discurrir de la crisis.

En las páginas que siguen se intenta sondear en el significado y el alcance de la crisis de legitimidad del Estado Planificador, entendiendo que el resquebrajamiento de su imagen

es causa y efecto de una profunda crisis cultural. Para este sondeo pretendemos explicitar las **racionalidades** que subyacen al modelo construido y a la imagen proyectada del Estado Planificador. Para escudriñar en dichas racionalidades desplazaremos la atención desde el Estado hacia la planificación, pues en esta última donde, en cierto modo, se **condensan** las racionalidades propias del Estado Planificador: **la racionalidad instrumental, la racionalidad iluminista y la racionalidad utópica.** Si en la primera parte de este trabajo hemos puesto el acento en el Estado, más que en la planificación, para desglosar las razones de la crisis del Estado Planificador, en la parte que sigue invertiremos los términos. Recurriendo a una analogía con la sintaxis, podemos decir que hasta aquí pueden deducirse las fisuras del predicado (la planificación) de la crisis de identidad del sujeto (el Estado). Lo que nos proponemos a continuación es, inversamente, surcar en la crisis de racionalidad de la planificación (el predicado) para abordar, desde un ángulo diferente, la crisis de legitimidad del Estado (el sujeto).

Esto permitiría ligar distintos aspectos interconectados de una misma crisis, o más bien, distintas formas de nombrarla: **crisis de racionalidad, crisis cultural, crisis de imagen, crisis de legitimidad.** Las zozobras del Estado Planificador se sitúan, al mismo tiempo, en el origen y en el desenlace de esta crisis.

#### IV. CRISIS DE RACIONALIDAD Y CRISIS DE LEGITIMIDAD EN EL ESTADO PLANIFICADOR

##### A. Las racionalidades en el banquillo

La mentada crisis de modernidad y de modernización hace referencia, en último término, a la **relativización** de las racionalidades que les subyacen. Tales racionalidades constituyen el cimiento sólido de la modernidad y de la modernización sólo en tanto su validez adquiere carácter axiomático, vale decir, en tanto racionalidades plenamente aceptadas en los hechos y en los principios. No significa esto que el cuestionamiento de estas racionalidades implique directamente el colapso de la modernidad y la modernización, pero sí obliga a plantearse los procesos que competen a ambas bajo un signo de pregunta: ya no como un **datum**, sino como un problema.

Las racionalidades a las que me refiero pueden desglosarse en tres, no siempre complementarias pero sí coexistentes en la "arquitectura cultural" de la modernidad y de la modernización: la racionalidad instrumental, la racionalidad iluminista y la racionalidad utópica. La crisis de estas racionalidades implica, en primer lugar, que se cuestiona su legitimidad política, sea porque estas racionalidades mostraron ser menos **eficaces** o menos **democráticas** en la realidad de lo que proclamaban sus apologetas en un principio. En segundo lugar, tales racionalidades pierden arraigo en el sentido común y en las interpretaciones que la cultura se forja respecto de la realidad y de los cambios de la realidad; por último, esta crisis también se produce porque los

conflictos **entre** estas racionalidades (entre razón instrumental y razón utópica, entre razón iluminista y razón instrumental, entre medios y fines) terminan por relativizar e incluso neutralizar recíprocamente la capacidad movilizadora que estos paradigmas ejercen sobre la acción colectiva.

Hemos optado en esta parte por priorizar la temática de la planificación porque ella encarna con especial ahínco, tanto en sus supuestos como en sus objetivos últimos, las racionalidades aducidas. En la estructura básica de la mentalidad de la planificación, sobre todo entendida como planificación estatal a escala macro, coexiste el **instrumentalismo**, el **iluminismo** y el **utopismo**, muchas veces sin que el propio planificador se perciba a sí mismo en la intersección de estas tres racionalidades. Es por ello que la crisis de racionalidades remece con particular intensidad a la práctica y a la sensibilidad de la planificación. Desde allí pone en tela de juicio al Estado Planificador, cuyas racionalidades le vienen dadas, en importante medida, por su predicado: el carácter de planificador.

## **B. Crisis de la razón instrumental**

La racionalidad instrumental está en la base del desarrollo técnico que caracteriza a la modernidad y a los procesos de modernización. Dicha razón se funda en el criterio de la eficacia y de la productividad, independientemente de los fines que estén en juego cada vez que se considera la efectividad de los medios. En lo económico se asocia a las conductas de maximización de utilidades, y en lo político a conductas de maximización de poder.

La planificación está atravesada por la racionalidad instrumental desde su propia base. En el caso de las sociedades latinoamericanas el auge de la planificación, sobre todo desde

comienzos de la década de los 60, obedece a la convicción de que es posible racionalizar las conductas económicas de la sociedad a fin de optimizar el uso de recursos, incrementar la productividad y transformar la estructura productiva con vistas a maximizar resultados. Al mismo tiempo, la planificación convencional exhibe un sesgo marcadamente economicista, lo que implica que sus **fin**es no son sino **medios**: aumentar el rendimiento, multiplicar la productividad y diversificar la producción. Pero no aparecen como meros medios en la cabeza del planificador ni en sus interlocutores concretos; por el contrario, son planteados como fines en sí mismos.

El sesgo instrumentalista del modo "dominante" de la planificación en América Latina se evidencia en el soslayo respecto de la razón sustantiva, es decir, en la poca atención prestada por el planificador a la pregunta por los fines y el sentido último de las acciones. Bajo esta óptica formalista del desarrollo, el Estado Planificador se ve impregnado por opciones instrumentales que no siempre tienen, como horizonte de sentido, un referente valórico. La imagen caricaturizada del Estado Planificador en la visión paranoica del neoliberalismo, o en la utopía negativa de Orwell, es justamente esa: un Estado autómat, eficaz, con gran poder de maniobra y coacción, y una sociedad domesticada y neutralizada por esa eficacia manipuladora y productivista del Estado. Si bien esta imagen extrema no responde necesariamente a la realidad, permite hacer más palpable la deformación instrumentalista que pueda tener el Estado Planificador.

Lo cuestionable desde esta óptica es: a) la tendencia del Estado a manipular a los agentes sociales y económicos con el fin de imprimirles su racionalización formal; b) la tendencia del Estado a vincularse con la sociedad civil de manera "ingenieril" para tratar problemas que muchas veces trascienden la esfera técnica; y c) la tendencia del Estado a sobredimensionar la

lógica "procedimentalista", a través de la hipertrofia del aparato de Estado y de la burocracia pública.

La crítica a la razón instrumental proviene de diversas fuentes teóricas e ideológicas. Puede rastrearse en la radiografía weberiana de la racionalidad formal moderna y en la crítica de la razón instrumental emprendida por T.A. Adorno y Max Horkheimer desde la Escuela de Frankfurt. Más tarde estas críticas han sido adecuadas y reformuladas tanto desde la teoría política como desde la sociología del desarrollo(53). En este marco, el Estado Planificador ha sido cuestionado por su tendencia a disolver la "gran política" en la ingeniería social, y por la consiguiente omisión de la pregunta por el **sentido** de la modernización dirigida desde el Estado.

La crítica a la tecnificación del Estado y a su papel instrumental no deja incólume a la ortodoxia cepalina: "el énfasis que la CEPAL ponía en el papel del Estado derivaba de una concepción de la acción política donde la racionalidad técnica tenía un papel decisivo; el Estado era el que formulaba y llevaba a la práctica la racionalidad mediante el plan de desarrollo y el instrumento de la planificación."(54). La crítica de la razón técnica en el Estado Planificador es, en esencia, la crítica al tecnicismo del planificador y a su decisiva ingerencia en el tipo de racionalización que desde arriba se imprime en la sociedad.

Frente a esta situación, la literatura del desarrollo muestra ya un importante acopio en un sentido divergente. Los aportes que se han hecho para pensar estilos alternativos de desarrollo, centrados en la calidad de vida de las personas, en las necesidades básicas, en la ética social o en la participación comunitaria, revelan un esfuerzo por superar el sesgo tecnicista que ha caracterizado a la modernización en la región. Lo que estos diversos aportes tienen en común, y que opera en ellos como una suerte de conato inicial, es el cuestionamiento de la razón

instrumental-formal moderna; desde ese cuestionamiento se vuelve a la pregunta por los fines del desarrollo, por los valores que lo rigen, por las utopías que lo orientan, y por la consistencia entre procedimientos y fines. y entre necesidades sentidas y planificación de necesidades. El énfasis con que dichas reflexiones reivindican otras lógicas que atraviesan o debieran atravesar el tejido societal -la lógica solidaria, la lógica sacrificial, la lógica comunicacional, la lógica redistributiva, etc- nace de este retorno a fines y valores en la discusión del desarrollo.(55)

Desde la heterogénea y heterodoxa trinchera del desarrollo alternativo se objeta el modelo instrumentalista del Estado Planificador argumentando su descuido de lo cualitativo (de la felicidad social, en último término), la omisión de la cultura popular y/o las identidades étnicas y regionales provocada por su sesgo etnocéntrico, y su patrón excesivamente imitativo en las opciones de estilo de desarrollo.(56) En contraste con ello se acogen todas las experiencias comunitarias, autóctonas, desjerarquizadas y participativas de promoción del desarrollo; se privilegia el desarrollo social por encima del económico, el cultural más que el tecnológico, el local más que el nacional. La relativización de la razón instrumental lleva incluso a extremos bucólicos donde todos los desafíos y las prioridades quedan reducidas a la dimensión micro o "molecular". Si bien este extremo, con toda su carga de voluntarismo y "wishful thinking", puede desembocar finalmente en la impotencia o en un solipsismo comunitarista, pone de manifiesto el reduccionismo instrumentalista que predomina en el nivel de la planificación macro y en la acción estatal en general. (57)

Pero la crítica del sesgo instrumental del Estado Planificador no sólo proviene de esta nueva lectura del desarrollo donde concurren los desencantados de la izquierda militante, del desarrollismo y del humanismo progresista para

reciclar sus esperanzas y sus propuestas. También desde el liberalismo la crítica es muy aguda, y mucho más diseminada por la órbita académica, por los círculos políticos más influentes y por los medios masivos de comunicación. El énfasis de la crítica liberal a la razón instrumental promovida por el Estado Planificador es, empero, simétricamente opuesta: no objeta el exceso ingenieril en la racionalización impuesta por la planificación estatal sino, por el contrario, su falta de eficacia. En esta línea, los neoliberales afirman que es el mercado y no el Estado el lugar desde donde pueden planificarse y articularse procesos de racionalización económica donde la razón instrumental opera con mayor eficacia. En otras palabras, serían los agentes económicos privados, y no los agentes del aparato estatal, quienes permiten **diseminar** esta racionalidad en las distintas esferas de actividad.

El argumento más conocido en este sentido es el formulado por Hayek, y repetido hasta el cansancio por Milton Friedman, por los apóstoles del monetarismo y por los embajadores de Chicago en la periferia latinoamericana. Según Hayek, la cantidad de información y de variables a considerar en el manejo económico es de tal magnitud, que no puede pretenderse que un grupo específico y reducido de personas se arroge la facultad de conducción de la economía de un país y pretenda hacerlo optimizando el rendimiento de los factores y la coordinación de las actividades. En consecuencia, y dado que dicha información se encuentra diseminada entre el cúmulo disperso de agentes económicos privados, sólo las señales del mercado tienen una eficacia reguladora capaz de racionalizar el sistema en su conjunto. Reaparece aquí la confianza en la mano invisible, a saber, la idea de que la eficacia económica y social se asegura sólo cuando se libra el sistema al accionar de los agentes individuales, cuyos comportamientos obedecen a la búsqueda de maximización personal de utilidades. La suma de conductas "económicamente racionales" sería, desde esta perspectiva, el medio más

competente para que el conjunto de la sociedad funcione racionalmente.

La crítica neoliberal no cuestiona un tipo de racionalidad instrumental de tendencia economicista, según la cual la sociedad ha de orientarse globalmente por el objetivo de crecimiento económico y de optimización en el uso de sus recursos. Lo que cuestiona es el lugar -o el agente- desde el cual formular y promover dicha racionalidad. Existe un importante componente ideológico en esta crítica, en el cual no corresponde profundizar aquí: en cierto modo, el neoliberalismo sirve de trinchera argumentativa para la ofensiva de mercado en que se ha embarcado el "complejo económico-cultural transnacional". Pero más allá de esta consideración, la objeción neoliberal a la razón instrumental del Estado Planificador aporta en tres niveles que pueden diferenciarse del siguiente modo.

En primer lugar, muestra una contradicción real entre un tipo de Estado que históricamente ha pretendido legitimarse por su capacidad para promover la racionalidad instrumental, pero que en los hechos se ha vuelto, él mismo, cada vez menos operativo y eficaz. Esta crítica ratifica el proverbio de que "en casa de herrero, cuchillo de palo." Cuestionada la capacidad real de la planificación estatal y, con ella, del Estado mismo para promover la razón instrumental entre los distintos actores sociales, queda como remanente el mercado: sólo en el juego de los agentes privados es posible "salvar" la racionalidad económica de la contaminación de las burocracias, los clientelismos, la politización de los conflictos, etc. Sólo los agentes privados, motivados por el sistema de recompensa monetaria que el mercado permite, son capaces de verdadera eficacia en sus gestiones y operaciones.

En segundo lugar, la crítica neoliberal intenta mostrar que toda racionalización instrumental impuesta desde arriba hacia

abajo (es decir, desde el Estado a la sociedad civil) se traduce, en la práctica, en formas coactivas de intervención estatal. Esta crítica apunta, simultáneamente, a la razón instrumental y a la razón iluminista, pues objeta la idea de que un grupo elegido "encarna" la razón y la transmite/impone al conjunto de los actores. La racionalización instrumental sólo podría ser una práctica democrática y libre si emana desde los propios agentes privados y a modo de iniciativa personal. De lo contrario, termina siendo la utopía negativa del Estado ingenieril, que manipula a los ciudadanos con alto refinamiento tecno-político, pero también con un carácter totalitario.

En tercer lugar, el neoliberalismo objeta al Estado Planificador la combinación de racionalización económica con políticas redistributivas, argumentando que ambas cosas suelen ser contradictorias: la redistribución social, desde la óptica liberal, "enturbia" las reglas del juego del mercado y por lo tanto entraba el libre despliegue de las conductas económicas racionales; coarta la libertad empresarial, hace pagar a justos por pecadores y produce distorsiones graves en las señales de la economía. La redistribución social puede, por ende, considerarse como consistente con la racionalidad instrumental economicista sólo en circunstancias especiales en las que es preciso reactivar la economía mediante el estímulo enérgico del consumo. Pero es un obstáculo a dicha racionalidad cuando limita el poder de ganancia de los agentes privados o desata procesos inflacionarios donde la inversión se vuelve riesgosa y mucho más incierta.

Entre la crítica a la racionalidad instrumental del Estado Planificador formulada por los paladines del desarrollo alternativo, y aquella que plantean los neoliberales, existen coincidencias y diferencias importantes. Ambas coinciden en señalar que la planificación, así como el Estado que le abrió el espacio, no podían pretender racionalizar desde "arriba" las conductas sociales de manera uniforme y homogénea. Ambas

coinciden en enfatizar la "autonomía relativa" de la que debe gozar la sociedad civil frente al Estado. Ambas coinciden, por último, en la necesidad de estimular la creatividad e iniciativa individuales o grupales, y en que tales potencialidades no se vean neutralizadas o cooptadas por la centralidad estatal. Pero mientras el neoliberalismo no renuncia sino, por el contrario, redobla el entusiasmo por la racionalización instrumental de los agentes económicos y de las conductas sociales en general, la posición "alternativista" es especialmente crítica en este respecto. Mientras el neoliberalismo es renuente a las políticas redistributivas, en el "alternativismo" se presume que todo desarrollo deseable parte por procesos de redistribución exhaustiva de los recursos socialmente producidos. Mientras el neoliberalismo reivindica la autonomía de la sociedad civil a través del mercado, el alternativismo liga la autonomía a la participación comunitaria, al desarrollo local y/o a los lazos solidarios en los espacios de escala micro. Estas diferencias se hacen muy difíciles de conciliar cuando se quiere pasar de la crítica del instrumentalismo del Estado Planificador a la propuesta de formas alternativas de articulación entre Estado y sociedad civil.

### C. Crisis de la razón iluminista

La crítica de la razón iluminista también se ha formulado desde diversas posturas ideológicas. Han sido los postmodernos de derecha y de izquierda quienes la han cuestionado con más fuerza. Tanto los unos como los otros presentan sus discursos como constatación **ex-post** de una modernidad que, según ellos, ya ha perdido toda capacidad de convicción y movilización. No pretenden, en consecuencia, precipitar la obsolescencia de las visiones de mundo que rigen la modernidad. Mas bien pretenden reconocer esta entropía en los hechos. De este modo, tanto los postmodernos de derecha como los de izquierda concentran su

arsenal crítico en objetar la metafísica del progreso, la mistificación de la vanguardia-conductora y la euforia de la modernización integradora.

Respecto de la crítica de la noción de progreso -idea medular de la modernidad iluminista- se argumenta que la historia no marcha de manera ascendente, y que su carácter discontinuo y multidireccional redonda en márgenes considerables de incertidumbre respecto del futuro. Puesto que la historia no aparece regulada por una racionalidad interna de carácter inequívoco, sus desenlaces son imprevistos o, a lo más, provisorios. Desde esta perspectiva, pensar en conocer la razón interna de la historia -asumiendo previamente que la hay- y desde allí regular científicamente la sociedad, la economía y la cultura, no es más que una peligrosa pretensión cuyo desenlace más temido es el totalitarismo.

Esto lleva a la desmistificación de las vanguardias. Si la historia no tiene dirección racional, no puede ser legítima la aspiración de un grupo que se adjudique para sí la interpretación objetiva de la historia y que, en base a ello, se arroge el derecho de normar globalmente. Ni la élite educadora, ni la ciencia ni el Estado pueden, en consecuencia, aspirar a establecer orientaciones totalizadoras. Erosionada la imagen del progreso, toda vanguardia asume el rostro del déspota ante la mirada agnóstica.

El estilo dominante de la planificación se ve así sustancialmente deslegitimado. La planificación ha sido, tanto en su concepción teórica como en su realidad histórica, la fusión de ciencia y Estado. Supone racionalidad histórica y supone, al mismo tiempo, capacidad de maniobrar dicha racionalidad desde un plan diseñado e impulsado por un grupo en que se condensan **expertise** y poder. Si no se reconoce socialmente una direccionalidad histórica clara y positiva, y si tampoco se

admite la capacidad de un grupo restringido de "leer" científicamente el presente y "orientarlo" eficazmente hacia el futuro, entonces difícilmente puede arrogarse legitimidad el Estado Planificador y la planificación normativa que lo define. Lo que aparece como ilusorio, en este nuevo "temple político-cultural", es la concepción hipostasiada del Estado, entendido como una suerte de "síntesis hegeliana" que, independientemente de las vicisitudes de la contingencia, siempre constituye el momento más alto de la racionalidad de la historia y la conducción más adecuada de la sociedad. A estas alturas, y por las múltiples tensiones mencionadas en las páginas precedentes, es difícil pensar en el actual Estado latinoamericano como el armónico totalizador de los intereses sociales.(58)

También cae por su propio peso el mito de la modernización integradora, pues se entiende que ésta adviene como derivado del mito moderno del progreso. No puede ser más marcada la confianza en la racionalidad y continuidad histórica que en la visión de modernización integradora que emana del Estado Planificador, y que éste propone a la sociedad como itinerario natural. Lo que se pone aquí en tela de juicio es la idea de que ir al compás de los tiempos exige **necesariamente** desempeñar ocupaciones de productividad creciente, promover grados progresivos de educación formal e incorporar masivamente a la población a la sensibilidad "ilustrada". La utopía industrialista-educadora que forma el sustrato simbólico del Estado Planificador, define los objetivos últimos del desarrollo en base a una sociedad ideal homogénea de productividad creciente. En este marco, la tarea que el Estado Planificador asume en tanto proyecto histórico propio no difiere sustancialmente del proyecto iluminista que subyace a la modernidad: integrar, bajo una dirección articulada, el proceso de acumulación de conocimientos, de desarrollo de las fuerzas productivas y de ordenamiento sociopolítico.

La modernización que desde la segunda posguerra asume un

perfil definido en América Latina "se deduce de aquellas transformaciones económicas y sociales que tuvieron lugar en algunos países de América Latina como consecuencia de los procesos de industrialización dependiente después de la Segunda Guerra Mundial. En tal sentido entendemos por modernización una serie de cambios que, más allá de lo puramente económico, abarcaban el ámbito cultural e ideológicamente se expresaban en el convencimiento de que la "historia" de los países del continente avanzaba en un sentido progresivo hacia "etapas superiores". Esa visión modernizante se ramificaba a su vez en dos fracciones: una que aquí denominamos **desarrollista** y otra que denominaremos, provisoriamente, **revolucionaria**." (59)

De este modo, la crisis de la razón iluminista desemboca en el cuestionamiento de los modelos teórico-ideológicos que tanto empuje mostraron durante los años 60 en la región. Porque tanto el desarrollismo capitalista como el socialismo estatista, pese a que en su momento expresaban apuestas políticas antagónicas, se remitían a un modelo de planificación normativa (sea para economías mixtas o para economías estatales) donde el Plan representaba el máximo grado posible de racionalización de la direccionalidad histórica. Curiosamente, ha sido la nueva derecha quien ha inducido una lectura retrospectiva de nuestra historia (que los desencantados de izquierda también comparten en alguna medida), en la que tanto el desarrollismo como el socialismo de los 60 aparecen como hijos de un mismo tronco. Esto nos muestra el lugar gravitante del Estado Planificador cuando se reconstruye el pasado político de nuestros países. ¿Porque qué pueden compartir inequívocamente el desarrollismo y el socialismo de los 60, si no es la aceptación axiomática de un Estado Planificador? ¿No es acaso en el uso de la planificación central, como medio para "moldear" la sociedad conforme a los designios de la razón, donde desarrollismo y socialismo pueden ser considerados partes de una misma visión de mundo, y no ya como contrincantes irreconciliables? ¿No reproducen ambos la tarea iluminista de

la emancipación social, definida por el desarrollismo como modernización y emancipación respecto de las formas "tradicionales" o "primitivas" de reproducción social, y definida por el socialismo como emancipación respecto del capital internacional -el imperialismo- o respecto de relaciones productivas opresivas? ¿Y no es crucial el papel del Estado Planificador en cualquiera de las dos imágenes de emancipación social -sea superar el rezago técnico, sea superar la dominación- al punto que en ambas posiciones esta razón histórica sólo se hace **real** desde el momento que encarna en el **poder** del Estado Planificador para regular la sociedad?

La crítica del desarrollismo y del socialismo, que el nuevo liberalismo deduce "necesariamente" de su crítica de la razón iluminista, tiene estrecha ligazón con la ofensiva ideológica pro-mercado que en todas las latitudes se ha intensificado en el discurrir de la actual década. Esta mezcla de anti-iluminismo y anti-estatismo puede resumirse en los siguientes puntos: "i) una crítica de la función transformadora de la política, a menos que la transformación sea en pro de la desestatización y de la desregulación (del anarco-capitalismo); y ii) una crítica de la planificación o intervención desde el Estado para ordenar, regular u orientar el curso económico de la sociedad." (60) Para tal crítica, el neoliberalismo asienta oportunamente sus argumentos sobre las tensiones del Estado Planificador que aquí se han examinado previamente: es en vistas de un **fracaso dado por hecho** del proyecto de Estado Planificador que la ofensiva pro-mercado empuña el anti-iluminismo para hundir un barco encallado. La relativización de la razón histórica, de la vanguardia iluminada y de la modernización industrialista es funcional al nuevo proyecto liberal, promovido tanto por las transnacionales como por los enclaves capitalistas más dinámicos al interior de los países. (61)

Otra reseña frente al Estado Planificador que también

proviene de la crítica anti-iluminista es la formulada desde la perspectiva cultural y desde ciertas corrientes de teoría política democrática actualmente en boga. En el primer caso, se le reprocha al modelo de Estado Planificador su sesgo etnocéntrico, en la medida en que toma como modelo de imitación el estilo de desarrollo y el tipo de expectativas que prevalecen en el mundo industrializado, y aspira a imponer dicho modelo "desde arriba hacia abajo" a los países en desarrollo. Así, la crítica a la razón iluminista se traduce en la crítica a la imposición reduccionista de un patrón de desarrollo inducido exógenamente. En el segundo caso, se cuestiona el alcance exhaustivo del Estado Planificador (su pretensión de moldear la sociedad), valorizando, en cambio, la autonomía relativa de la sociedad civil y un orden sociopolítico basado en una amplia concertación social. En este orden concertado, la mentada "direccionalidad histórica" no vendría confeccionadaa monopólicamente desde el poder central constituido por planificadores y políticos, sino mediante procesos de negociación y consenso entre múltiples actores sociales.

Desde esta óptica, el Estado Planificador (en tanto eje y conductor del modelo de modernización) parece incompatible con una democracia social que alienta la proliferación y expresión de lógicas diversas gestadas en el tejido social, y que algunos han dado en llamar las "lógicas de los movimientos sociales". (62) En el mismo sentido, la invocación de la diversidad y creatividad sociales no tiene por objeto fortalecer al mercado contra el Estado, sino llamar la atención sobre la complejidad social, la variedad de actores y los costos socioculturales que arrastra la empresa de modernización homogenizadora.

Las imágenes arquetípicas que constituyen el "sustrato simbólico originario" de la planificación y del Estado Planificador conllevan, precisamente, a la mistificación del progreso, de la vanguardia racional y de la modernización

**integradora.** A tal punto, que si sustraemos cualesquiera de estos tres sostenes la imagen implícita de la planificación y del Estado Planificador se volatiliza. Puede incluso definirse dicho Estado articulando los tres conceptos aludidos: el Estado Planificador es, en este contexto, **el agente capaz de conducir a la sociedad por vía de un proceso de racionalización en el cual el objetivo es la modernización de las estructuras (económicas, sociales y culturales), vale decir, la incorporación integral de la sociedad en la dinámica del progreso (o de la razón histórica).**

Pero la crítica de la direccionalidad histórica -y sobre todo de la historia presente- no tiene porqué confundirse con la negación de toda direccionalidad capaz de conferir sentido y orientación a la sociedad en su conjunto. Lo que sí cabe relativizar tras este mentado debilitamiento de la matriz iluminista es, para el caso del desafío de la modernización, el estilo de desarrollo prevaleciente que tienen por referencia normativa hacia el futuro el estado actual de los centros. Esto, por dos razones: "En primer lugar, por las crecientes dificultades que suscita semejante aspiración, dadas las desproporcionadas exigencias de inversión para la reconversión industrial y para la formación competitiva de un saber funcional a la comercialización de inteligencia, y dada la imposibilidad de servir la deuda externa y crecer internamente al mismo tiempo. En segundo lugar, porque los costos sociales y culturales de un desarrollo imitativo son, bajo la presión de la crisis, demasiado altos y poco éticos."(63).

Del mismo modo que la direccionalidad exige repensarse, también la planificación requiere de nuevos rostros. Porque ésta es, por definición, opción por la direccionalidad. **Mientras las sociedades conserven o generen suficiente energía simbólica para construir imágenes y representaciones de un futuro deseable, la planificación tenderá a ser un dispositivo solicitado para**

acercar el presente a ese futuro prefigurado. Esto no significa en absoluto que el modelo tradicional de la planificación sigue vigente mientras exista preocupación por el futuro colectivo. El tipo de planificación vigente depende estrechamente del contenido de las imágenes y representaciones que la sociedad va generando respecto de su propio futuro. La legitimidad de la planificación depende, pues, en buena medida de la pertinencia de sus preceptos y prácticas para un futuro colectivamente definido como deseable, y de su plasticidad para readecuarse a la permanente recreación colectiva de dicho futuro.

Sólo la muerte cultural de la sociedad, vale decir, su carencia de imágenes renovadas de sí misma, instala como tónica dominante la indiferencia hacia el futuro y motiva la renuncia a toda direccionalidad colectiva. Pero ese no tiene porqué ser el caso, incluso bajo la presión de la actual crisis en nuestros países. Lo importante en estos momentos, si se desea reciclar la práctica de la planificación estatal a la luz de la crisis de la razón instrumental (crisis de eficacia, pero también crisis de la idea de eficacia), y a la luz de la crisis de la razón iluminista, es hacer de la planificación el instrumento para una direccionalidad que posea los siguientes atributos: 1) que sea **abierta**, vale decir que no cierre el futuro al programarlo, sino que juegue con la incertidumbre y la construcción de escenarios alternativos; 2) que sea **eficaz**, aunque esto implique replantearse qué significa "optimizar recursos" en función del tipo de desarrollo que **explícitamente** puede llegar a proponerse; y 3) que sea **democrática** y se base, por ende, en la concertación de múltiples actores y sea susceptible de rectificaciones que respondan a las cambiantes necesidades sociales.

Finalmente, la crisis de la razón iluminista también se vincula con transformaciones importantes en el campo del conocimiento y de la producción del saber. Si bien estas transformaciones son complejas, variadas y embrionarias, parece

pertinente señalar, aunque sea esquemáticamente, aquellas que erosionan la pretendida voluntad integradora del Estado Planificado en nuestra región. Valgan los siguientes comentarios como descripción sucinta.

a. La desarticulación entre teoría social y práctica política, o entre la **inteligibilidad de lo social** en las ciencias sociales y la **intervención sobre lo social** desde la acción política. Con ello se rompe un canal orgánico fundamental que hace veinte años nutría al Estado Planificador, a saber, el canal con que la teoría social (y muchas veces la ideología) regaba la gestión e intervención estatal. En la actualidad se ha vuelto mucho más problemático pasar de la re-interpretación de procesos societales generados -o precipitados- por nuevos escenarios, al diseño de acciones concertadas de cambio estructural. Pero en esto no sólo influyen nuevos escenarios, sean internacionales o nacionales, políticos o tecnológicos. También cabe constatar un cambio de percepción y actitud de los científicos sociales frente a la realidad en América Latina. Hace veinte años, el ejercicio sociológico estuvo sesgado en buena medida por la concepción de **ciencia militante**, lo que hacía que la teoría social se identificara con uno u otro modelo de Estado y de alternativa política (fuera el modelo desarrollista o el socialista, los dos modelos más acariciados por la sociología del desarrollo en los años 60). Esto fue claramente un arma de doble filo: por una parte hacía mucho más dinámica y estrecha la relación entre teoría y práctica, entre reflexión social y acción política, y entre debate ideológico e intervención estatal; pero por otro lado ideologizó la reflexión social y política a extremos en que ese "canal orgánico" entre la teoría y la práctica terminó anudando la práctica en proyectos inviables o en percepciones demasiado toscas de la realidad social. En la actualidad, el campo de las ciencias sociales se ha deslizado hacia una mayor humildad académica y política. Esta sustitución de los proyectos de cambio global por la observación cautelosa de las

articulaciones intra-sociales también es de doble filo: por un lado es un buen antídoto contra simplificaciones o generalizaciones que pueden tener consecuencias nefastas cuando de ellas se derivan políticas y estrategias; pero por otro lado le sustrae al Estado una fuente de "energía integradora" que antes le suministraba la ciencia militante.

Con esto se rompe una matriz implícita en la razón iluminista, a saber, la de la articulación dinámica y orgánica entre la producción de conocimientos y la transformación global de la realidad social. El iluminismo exige, para efectuar su proyecto, de la ciencia militante. En América Latina se dio un escenario "intensamente" iluminista cuando la relación entre teorización social, configuración del Estado Planificador (desarrollista o socialista) y proyectos de modernización (también, desarrollista o socialista), podían lubricarse entre sí con asombrosa fluidez. En la actualidad esa fluidez no existe. Por el contrario, nada más equívoco hoy que la relación entre **integridad de lo social e intervención sobre lo social.**(64)

b. La atomización del saber, su multiplicación y su creciente funcionalidad a los procesos productivos y a la innovación tecnológica hacen cada vez más marginal y más difícil el saber "societal" o la generación de macrovisiones integradas. La tendencia aplastante del saber hacia la diversificación y aceleración de procesos productivos empuja hacia la dirección contraria: la fragmentación, la discontinuidad, la velocidad. Esta tendencia es difícil de compaginar con una cosmovisión donde la integración, la continuidad y la consolidación operan como símbolos reguladores. A esto se agrega también, como concomitante de las nuevas ondas tecnológicas, cambios en las estructuras que también corroen el supuesto de homogenización industrializadora -y modernización integradora- del Estado Planificador: por una parte, la diversificación creciente de procesos y productos y, por la otra, la proliferación de variedad

en especializaciones y en módulos de trabajo. hacen que la integración se piense exactamente al revés: por vía de la dispersión y de la fragmentación.(65) Difícil que este cambio de racionalidad pueda ser absorbido desde la visión de mundo que subyace al Estado Planificador.

De esta manera, la dispersión de los saberes y su "relocalización" por efecto de la aceleración del cambio tecnológico, junto con la diversificación en procesos y especializaciones laborales, se hace difícil de compaginar con un tipo de racionalidad que, como la iluminista, requiere de grandes cosmovisiones, procesos homogéneos de modernización, continuidad histórica y gran integración social.

c. Por último también parece importante destacar la reorientación de la percepción sociológica hacia múltiples actores sociales en lugar de clases sociales homogéneas.(66) Esta preferencia por lo diverso y lo fragmentado nace de la constatación de que las sociedades periféricas y dependientes son, de hecho, fragmentadas. Pero esta nueva percepción -o no tan nueva, pero ahora académicamente más validada- es menos funcional a la generación de visiones societales integradas, tales como las requeridas por el proyecto iluminista y por el Estado Planificador. El rescate de múltiples lógicas intrasociales que no necesariamente pueden subsumirse en un proyecto integrador o en una planificación normativa (las lógicas de los informales, de las etnias regionales, de los marginados, de la delincuencia y el narcotráfico, de los grupos mesiánicos, de la contracultura, etc) hace particularmente difícil mantener la convicción en el plan-libro, en el Estado Planificador, en la vigencia del proyecto "total", en la razón única y certera. Por el contrario, a la luz de este rescate de las "capilaridades" del tejido social el Estado Planificador no sólo aparece como no viable, sino también como no deseable: reduccionista, coactivo, etnocéntrico.

#### D. Crisis de la razón utópica

El estallido de la crisis económica, con sus secuelas recesivas, de estancamiento, o de crecimiento restringido, le puso un techo inflexible al desarrollo, o al menos al desarrollo tal como se ha concebido históricamente y desde la óptica del Estado Planificador. Una consecuencia inevitable de este límite objetivo y exógeno impuesto por la crisis ha sido el repliegue de la razón utópica, pues dicha razón requiere, para su propio despliegue, de un horizonte abierto. Pero aquí también la crisis económica no hace sino **explicitar** una imagen utópica que, al menos en el caso del desarrollo latinoamericano contemporáneo, nació condenada por su propio exceso. Porque en esta imagen paradigmática del Estado Planificador se combinan dos ideales de difícil armonización, a saber, un **ideal técnico** de máximo desarrollo de las fuerzas productivas, y un **ideal sociopolítico** de convivencia feliz entre Estado y sociedad civil, y entre los distintos estratos de la sociedad. La tensión entre ambos, así como el pacto implícito que los une, estalla cuando **técnicamente** la utopía se hace impensable, vale decir, en el nuevo escenario económico internacional. Esto, porque la situación desventajosa de la región en el nuevo escenario alcanza tal magnitud que no hay manejo instrumental que pueda hacer encajar los tornillos cuadrados en agujeros redondos.

¿ En qué consiste esta yuxtaposición entre ideal técnico e ideal sociopolítico o, para decirlo de otro modo, entre instrumentalismo y utopismo ? En el modelo de Estado Planificador la razón técnica puede entenderse como la convicción original de que **la utopía sólo es digna de pensarse si es planificable**, es decir, si puede trazarse un itinerario técnicamente viable para conducir el presente hacia esa construcción utópica. Inversamente, la razón utópica se

manifiesta en el Estado Planificador en tanto utopía de la planificación, vale decir, como convicción de que la **planificación sólo tiene sentido si es universalizable**. Esto implica la concepción de un orden cuyo status de "ideal" le viene dado por tratarse de un orden racional, optimizado, coordinado. En suma : planificado.

Así, en el modelo de desarrollo regido por el Estado Planificador la **planificación de la utopía** se combina o se mezcla con la **utopía de la planificación**. Esto significa que la utopía del Estado Planificador no es, en sentido explícito o estricto, una utopía "sustantiva" o de valores éticos. No hay en ella una especificación de fines últimos, como no hay tampoco una preocupación por el sentido de lo social o por aspectos colectivos u organizacionales de la felicidad. Tales preocupaciones recién se insinúan en los años 60 con la oleada socialista en América Latina, bajo el ejemplo de la Revolución Cubana y de los movimientos estudiantiles de Francia y de Estados Unidos; y luego se metamorfosean en el utopismo comunitario, en la preocupación por los estilos de desarrollo y en el discurso del "need-oriented development". Pero no están presentes en el modelo "fundante" del Estado Planificador. En este último, lo **utópico reside en la exhaustividad del manejo instrumental del desarrollo**: lo deseable es la plena correspondencia entre el plan -sus objetivos, sus plazos- y su cristalización efectiva. La utopía es la realidad regulada por el dictamen de la razón productiva, por el horizonte de la modernización económica, por los equilibrios intersectoriales y el mejoramiento reflejado en los indicadores económicos agregados. Por eso resultan intercambiables en este caso la visión instrumentalista y la visión utópica. Lo utópico, en el sentido de irrealizable o inviable, es la pretensión de **ajustar absolutamente** la realidad al plan, o de universalizar la razón instrumental a lo ancho del tejido social, borrando las diferencias cualitativas o la "discontinuidad sociocultural".

Resulta sugerente que el Estado Planificador reproduzca plenamente una paradoja propia de la cultura moderna: **combina dos visiones que, como la instrumental y la utópica, originalmente se oponen.** (67) En Tomás Moro y en Tomaso Campanella, por ejemplo, las utopías se formulan **contra** la tecnificación de las relaciones sociales; pero al mismo tiempo aparecen como el ideario de un plan, la consagración del plan y el endiosamiento del plan. Esta contradicción, que la modernidad no logra resolver y reaparece bajo la figura de las antiutopías en el **1984** de George Orwell o en **Un mundo feliz** de Aldous Huxley, también está contenida en los subsuelos del Estado Planificador. Allí hay utopía y hay ingeniería social, juntas y revueltas.

Si causa extrañeza pensar la crisis del Estado Planificador en tanto crisis de la razón utópica, esto se debe a que la planificación siempre ha proyectado una imagen que muchos consideran contraria a la mentalidad utópica: la imagen de una vocación instrumental, racional y pragmática. Pero en fases de modernización inacabada como las que aún predominan en los países de América Latina el Estado Planificador es un proyecto utópico en tanto se concibe como **Estado demiurgo** (totalizador, portador del futuro, conductor de la industrialización). Lo que ocurre -y lo que desconcierta- es que ese mismo Estado encubre su propio sesgo utópico en tanto aparece portando y universalizando la razón instrumental. De modo que utopismo y tecnicismo no se oponen, sino que se pliegan en el proyecto inmanente al Estado Planificador: **la planificación de la utopía disimula, pero al mismo tiempo presupone, la utopía de la planificación.**

De todo esto puede deducirse que, si existe crisis de la razón instrumental tal como se ha señalado en un punto anterior (sea por considerar que lo técnico se ha sobredimensionado, o porque el Estado en la región no está ya a la altura de las exigencias de rendimiento y eficacia que impone la razón

instrumental), entonces también está en crisis la construcción utópica instrumentalista que define al Estado Planificador. (68) Sea porque la asfixia de recursos y la imposibilidad del manejo macroeconómico tornan impracticable mantener las tasas históricas de crecimiento; sea porque existe cada vez más dudas de que el aumento en las tasas de crecimiento refleje un aumento real en el bienestar de la población: en ambos casos la utopía tecnicista de la planificación, como camino seguro al desarrollo y como opción deseable para el desarrollo, queda violentamente cuestionada. Nuevamente, la recesión económica termina por desangrar una herida abierta por largo tiempo.

La crítica a la razón utópica también tiene dos vertientes teórico-ideológicas divergentes. Por un lado se le objeta a la construcción utópica la fuerza coercitiva que puede tener sobre la realidad, argumentándose que el referente utópico, cuando opera normando y direccionando el presente, le cierra perspectivas y lo somete a la camisa de fuerza de la utopía. Por otro lado la crítica a la razón utópica es esgrimida desde el resurrecto realismo o pragmatismo político, señalándose que el pensamiento utópico distorsiona y simplifica los conflictos realmente existentes, soslaya la relación de fuerzas y de agentes reales y termina confundiendo los deseos con los hechos. Veamos, a continuación, con mayor detalle estas dos trincheras de ataque a la racionalidad utópica.

i. La crítica al **determinismo utópico** ha sido formulada por pensadores neoliberales, inspirados originalmente en la crítica de Karl Popper a Platón, Hegel y al socialismo en general. Lo que se sostiene en esta línea de razonamiento es que un modelo que se plantea normativamente, y que por tanto aspira a regular, desde un fin definido como válido para todos, la direccionalidad histórica global, es incompatible con la imagen de una sociedad "abierta", entendiendo por tal una sociedad libre de elegir y rectificar su propio destino (o de permitir tantos destinos como

personas la componen). Esta crítica a la construcción utópica suele fundirse con la crítica al estatismo, y no es de extrañar que Popper haya elegido, como blanco de sus embates, precisamente las utopías estatistas: la de Platón y la del hegelianismo de izquierda.

Este ataque a la utopía es fácilmente extendible a la planificación, y no es casualidad que en el discurso neoliberal tanto la razón utópica como la planificación disfruten de tan escasa aceptación. La planificación es "ejercicio del poder sobre el futuro"(69), tal como lo es, a los ojos de Popper y de sus herederos intelectuales, la construcción utópica. De allí que la imagen del Estado Planificador ocasione tanto escozor en la sensibilidad anti-utópica neoliberal; un desarrollo conducido "desde arriba" y "desde un grupo", tal como podría ser el que se deduce del Estado Planificador, sería desde su misma formulación una amenaza a la "sociedad abierta". La utopía racional que subyace a semejante imagen de Estado, según la cual éste encarna una racionalidad "optimizadora", que por ser tal es también inexorable, sería entonces el primer paso para el advenimiento de un orden totalitario: hiperregulado por un poder que a su vez perpetúa indefinidamente su regulación.

Esta advertencia puede tener connotaciones paranoicas y servir de argumento para cruzadas liberales que en sí mismas adquieren a veces ribetes totalitarios(70). Pero no por eso debe desconocerse o tomarse a la ligera. Lo que los temores neoliberales le plantean al pensamiento democrático en general, y sobre todo en países de capitalismo periférico-dependiente, es el desafío de repensar la imagen -o el modelo- del Estado conductor de modo que abra su horizonte utópico a múltiples racionalidades: comunicacional, eudemónica, solidaria, fraternal, participativa, etc. Sólo relativizando la razón instrumental puede sustraerle fundamento a los temores de los neoliberales. Esto requiere una revisión profunda de la cultura de la modernización, pues es

dicha cultura la que ha servido de sustrato simbólico en la confección de la imagen del Estado Planificador.(71)

ii. La segunda crítica de la razón utópica que nos interesa destacar no cuestiona el ejercicio utópico como tal sino que busca precisar sus funciones políticas y epistemológicas.(72) Lo que esta crítica objeta son las pretensiones de factibilidad de la utopía y las distorsiones que dichas pretensiones generan en la percepción del orden realmente existente. Tal objeción no tiene necesariamente un color político definido: de maneras distintas y con énfasis diversos, ha sido formulada tanto por neoliberales como por "socialistas democráticos", pasando por neocontractualistas, socialdemócratas, etc.

En el aspecto político la crítica en cuestión está ligada al reciente resurgimiento del realismo político. Desde esa postura, lo que se cuestiona es la tendencia maximalista en todo intento por practicar la política a partir de una utopía, argumentándose que semejante maximalismo suele desembocar en una suerte de irrealismo político que acaba frustrando los intentos efectivos de cambio estructural de la sociedad. Bajo esta perspectiva, se asocia el utopismo a una excesiva ideologización padecida por la izquierda en décadas pasadas, donde las posiciones maximalistas o el referente simbólico de la "revolución" habrían desestimado el peso objetivo de las fuerzas sociales que se oponían -y se oponen- a las propuestas de cambio radical.

En cuanto a la crítica epistemológica, lo que se cuestiona es la confusión que genera la razón utópica cuando se quiere percibir la realidad presente sólo como un momento necesario en el camino de la realización utópica. La realidad entonces pasa a ser "leída" como un ideal en ciernes, lo que lleva a soslayar muchos aspectos y actores que componen el sistema real y que no necesariamente "marchan" en dirección a la ciudad utópica. Según esta crítica, el utopismo re-edita, en versión mundana, el viejo

concepto de Providencia que perduró hasta en la megalomanía racionalista de Hegel. Desde esta ilusión, una vez más, todo lo real parece racional y todo lo racional parece realizable.

Frente a esta "desviación" de la razón utópica, la crítica "constructiva" a dicha racionalidad sostiene que la construcción utópica debe tener por finalidad servir de "referencia de inteligibilidad", es decir, permitir, por contraste, mayor conciencia de las limitaciones objetivas y de las potencialidades inhibidas en la realidad presente. La utopía sería entonces una referencia de contraste para comprender una realidad determinada, y un horizonte de referencia que permite orientar acciones en una direccionalidad que la propia utopía señala como deseable. Pero lo crucial es delimitar esta función metodológica de la utopía y no incurrir en un tipo de idealización en que se borran las diferencias entre construcción ideal y mundo real. Dicha confusión le atribuye a la utopía un rango ontológico que no posee.

Esta crítica política y epistemológica es aplicable también al concepto de Estado Planificador. Puede pensarse, por ejemplo, que dicho concepto arrastra, tanto en su formulación paradigmática como en su "cotejo con lo real", una falta de realismo político y un confuso status ontológico. Respecto del irrealismo político, las funciones múltiples adjudicadas al Estado Planificador, en tanto meta-actor y mega-actor, partían del supuesto de una realidad social dúctil y armonizable desde arriba, y de un flujo progresivo de recursos hacia el Estado. La idea de que podía conjugarse desarrollo económico con transformaciones profundas de las estructuras sociales, y todo ello con un grado de conflicto lo bastante tenue como para que el Estado pudiera arbitrarlos sin grandes contratiempos, no parece consistente con un análisis realista de las sociedades latinoamericanas. Este maximalismo utópico que habría animado la empresa del Estado Planificador también operó, con contenidos y

programas muy distintos, en la otra empresa que tanta adhesión despertó entre muchos intelectuales y políticos en los años 60: la revolución socialista. (73)

Respecto del confuso status ontológico de la utopía, cabe recordar que el Estado Planificador nunca se vio a sí mismo como construcción utópica (al menos durante el auge de la idea y de su aplicación), sino como un **programa**. Se pasó de la idealización a la acción sin mediación de la realidad. Los límites entre construcción ideal y percepción de la realidad se hicieron borrosos y ambiguos. Con el auge de la planificación que despegó en 1961 bajo el aliento de la Alianza para el Progreso, **lo real pasó a ser racionalizable, y lo racional pasó a ser realizable**. Hegel volvió a encarnar en la euforia de los planes nacionales de desarrollo. Dichos planes no sólo aparecieron como el puente entre lo real y lo utópico, y entre lo posible y lo deseable: también se pintó, desde su escrupulosa racionalidad instrumental, una realidad "lista y dispuesta" a ser esculpida por la utopía del planificador. El tiempo -y los intereses de algunos, y el poder de otros- mostró que la realidad no era tan dócil ni tan lineal.

#### PARA CONCLUIR

Hemos tratado aquí de reconstruir el posible itinerario recorrido por el Estado Planificador en su proceso regresivo de deslegitimación. Más que itinerario, lo que aquí se ha intentado es cartografiar el desmoronamiento de una imagen: dibujar en el mapa de la desilusión o del descrédito las raíces y las zonas álgidas de un proyecto histórico que puede nombrarse, **ex-post**, como trunco, fracasado, o inconcluso. Lo cierto es que si bien resulta difícil negar que el Estado Planificador esté pasando hoy por una aguda crisis de legitimidad en la mayoría de los países de la región (análogo y sincrónico con la crisis de legitimidad

del Estado de Bienestar en el mundo industrializado), lo que no es tan claro es el futuro, sobre todo de mediano plazo, que le aguarda a este viejo proyecto de Estado y de articulación Estado-sociedad. En esta materia los pronósticos muchas veces confunden expresiones de deseo con predicciones bien fundadas: entre el voluntarismo y el fatalismo se sitúan vaticinios de la más variada especie.

En líneas muy divergentes, neoliberales, ecologistas, comunitaristas de izquierda y de derecha, minimalistas culturales o políticos, pragmáticos de centro, e incluso los insomnes administradores de crisis, dan por "colapsado" el Estado Planificador y proponen medidas, políticas o utopías que rearticulan el itinerario del desarrollo desde otras "centralidades" (o descentralidades).(74). Las lecturas críticas que desde estos variados derroteros se formulan respecto del Estado Planificador han constituido la materia prima de este artículo, si bien probablemente éste ha carecido del refinamiento suficiente como para diferenciar las críticas según su proveniencia, sea un partido, una posición, una teoría, o una sensibilidad. En cualquier caso, el hecho de que posturas políticas, académicas e intelectuales tan diversas coincidan en cuestionar seriamente la vigencia y la pertinencia actual del Estado Planificador revela un cierto ánimo cultural de animadversión respecto de la propuesta de desarrollo que toma al Estado Planificador como eje conductor, gestor, centralizador y articulador. Una vez más, esta cartografía de la deslegitimación nos conduce a cierto temple cultural que permite una percepción más comprehensiva del tiempo que vivimos.

Pero no todos se precipitan a declarar la caducidad del proyecto de Estado Planificador. También desde derroteros diversos pueden observarse intentos por reconstituir dicho proyecto, fortalecerlo o proseguirlo. En esto se embarcan, por ejemplo, muchos socialistas no tentados ni por la euforia

desreguladora de los neoliberales ni por comunitaristas o antiestatistas de izquierda. También muchas voces que emanan de organismos internacionales y de sectores de gobierno siguen teniendo por referencia deseable -y viable- al Estado Planificador, con nuevos agregados, tales como la estrategia de necesidades básicas, la creación de núcleos endógenos y estratégicos de desarrollo, o la reconversión industrial. Lo que se argumenta en este caso es que la situación crítica que atraviesan los países de la región, en términos de caos monetario y de rezago tecnológico, lejos de poner el proyecto de Estado Planificador fuera de la realidad, lo hace aún más vigente y apremiante. Medidas extremas que tal vez en un futuro próximo tengan que asumirse, tales como la postergación del pago de servicios de la deuda, requieren de un Estado fuerte y con gran capacidad de control y de gestión, a fin de evitar la disrupción interna y de fortalecer la presión hacia afuera. Por último, la propia estrechez de recursos y la fragmentación social que se agudiza día a día con los programas de ajuste harían más imprescindible una planificación rigurosa de tales recursos a fin de optimizar su eficacia integradora entre distintos sectores sociales. Con ello, la precaria condición actual de las sociedades latinoamericanas reclamaría, más que nunca, un Estado con fuerza y capacidad para racionalizar conductas sociales, optimizar la dotación y el uso de recursos escasos, y articular una sociedad cada vez más heterogénea.

¿ Cómo dirimir entre una percepción y la otra, a saber, entre la cultura antiestatista que se expande a diario y la cultura estatista que renueva sus programas ? Para ello sería necesario, en primer lugar, profundizar bastante más en el concepto mismo de legitimidad y en sus distintos matices, para luego volver a volcarnos sobre este Estado Planificador tan fisurado y tan controvertido. Los pliegues ideológicos entre los cuales tan frecuentemente se ve empantanda la discusión sobre el Estado Planificador -y sobre la planificación desde el Estado-

obligan a buscar un ángulo diferente para abordar el problema: para ello podría ser útil establecer criterios de legitimidad y desde allí intentar, aunque sea precariamente, dirimir entre posiciones opuestas. Eso requeriría, empero, de un extenso trabajo.

Sin duda el Estado Planificador tiene problemas de legitimidad, y las páginas aquí reunidas son bastante ilustrativas -o excesivas y redundantes- en este respecto. No significa esto que el Estado **como tal** se haya vuelto inviable o que **todo tipo** de planificación sea impracticable o ilegítima. Los problemas de legitimidad no arrasan con el paisaje político o social en cuestión, sino que lo modifican. En este proceso se puede apostar por quemar la tierra para fertilizarla, por fecundar las semillas aún no germinadas, o por podar un follaje que impide **disti**nguir los frutos.

## NOTAS

(1) La crisis de la planificación estatal parece, por tanto, indesligable de la crisis del Estado Planificador: "En el seno de un Estado ineficiente, mucho puede estar en crisis(...)¿Por qué no va a estarlo la planificación?"(Alfredo A. Costa-Filho, Los nuevos retos de la planificación, ILPES, 1988, p.7. Ponencia presentada al XVI Congreso Interamericano de Planificación, San Juan, Puerto Rico, 22-26 de agosto de 1988).

(2) Múltiples son las definiciones posibles del Estado en los anales de la teoría política, y en cada una puede encontrarse un énfasis diferente. Lo que interesa en nuestro trabajo es pensar el Estado en el marco de las relaciones entre gobierno y sociedad civil. Así, por ejemplo, para Maquiavelo, Hobbes y Montesquieu el gobierno modela sociedad; para Marx y para el marxismo en general el gobierno refleja las tensiones de la sociedad; y para Tocqueville y Durkheim existe interdependencia pero también autonomía relativa entre ambos (Véase José Luis Castagnola, Participación y movimientos sociales, Montevideo, Cuadernos del CLAEH no. 39, 1986/3, pp. 65-79). También la planificación se presta a diversas definiciones con acentos cambiantes, y en el curso de este trabajo podrán encontrarse distintas formas de referirse a la planificación. A modo de ejemplo, en el documento citado en la nota (1), Alfredo Costa-Filho define la planificación en función de la complementariedad entre lógica técnica y lógica política, por oposición a la incertidumbre respecto del futuro, y legitimada por su apoyo a un poder políticamente respaldado. En una dirección parecida pero con otros matices, Lars Ingelstam entiende la planificación como poder sobre el futuro y como un conjunto de imágenes mentales sobre el futuro (Ver de Lars Ingelstam, La planificación del desarrollo a largo plazo: notas sobre su esencia y metodología, Santiago, Revista de la CEPAL No.31, 1987, pp. 69-76). Esta definición permite asociar la planificación a visiones de mundo determinadas y a contextos culturales específicos.

(3) La pérdida de direccionalidad puede desencadenar un círculo vicioso de difícil solución. El debilitamiento de la cohesión y de la convicción sociales respecto de una dirección colectiva genera incertidumbre respecto del futuro, lo que a su vez mengua la preocupación por desafíos de mediano y largo plazo, que

repercute en una mayor pérdida de direccionalidad, y así sucesivamente. De este modo, la subjetividad social viene a añadirse y a agudizar la crisis de direccionalidad, cuyas causas últimas pueden obedecer a otros factores.

(4) No restringimos aquí el concepto de imaginario social a su acepción estricta, vale decir, a un conjunto de referentes simbólicos, interiorizados en la subjetividad social, y que cumplen una función complementaria a la de la ideología para preservar el *statu quo* y consolidar el poder vigente. Usamos el concepto para referirnos a la dimensión político-cultural o de cultura política de una nación, donde las utopías y proyectos de transformación social pueden desempeñar un rol tan significativo como las ideologías o los símbolos de conservación del orden.

(5) También en el capitalismo avanzado, con el paso del Estado liberal al Estado interventor, éste asume el carácter de gran agente económico (Ver de Jurgen Habermas, *Raison et légitimité: problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé*, París, trad. del alemán de Jean Lacoste, Payot, 1978, pp. 76-81). No obstante, y como se verá más adelante, las funciones del Estado Planificador en una sociedad en vías de modernización exceden ampliamente a las del Estado de Bienestar en una sociedad industrializada.

(6) Enzo Faletto, *Especificidad del Estado en América Latina*, Santiago, División de Desarrollo Social de la CEPAL, mimeo, p.18.

(7) Adolfo Gurrieri, *Vigencia del Estado planificador en la crisis actual*, Santiago, Revista de la CEPAL No. 31, 1987, p. 205.

(8) *Ibid.*, pág. 205.

(9) Marcos Kaplan, *Estado, cultura y ciencia en América Latina*, en el libro *Cultura y creación intelectual en América Latina*, México, Siglo XXI, 1984, autores varios, pp. 103-105.

(10) Véanse al respecto las clasificaciones comprehensivas pero sintéticas de las funciones de la planificación en: Brian Van Arkadie, *Notas sobre nuevas directrices en materia de planificación*, Santiago, Revista de la CEPAL No. 31, 1987, p.37; y A.E. Fernández Gilberto, *Estado y desarrollo*, Caracas, Revista Nueva Sociedad No.96, julio/agosto 1988, p. 71.

(11) Véase al respecto el artículo citado de Adolfo Gurrieri, p.206.

(12) Adolfo Gurrieri, *op. cit.*, p. 206.

(13) Alfredo A. Costa-Filho, *op. cit.*, p. 18.

(14) En un texto clásico de José Medina Echavarría, éste definía las siguientes funciones económicas de la planificación : **estimular** la economía (privilegiando ciertos sectores productivos, regulando el consumo y la división del trabajo, etc.); **distribuir** ingreso, recursos o potencialidades de acción económica (regulando el crédito y los impuestos); e **integrar**, ordenando o unificando el campo de las actividades económicas, armonizando sectores o imponiendo normas de coherencia al sistema económico. (Véase José Medina Echavarría, Discurso sobre política y planeación, en La obra de José Medina Echavarría, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1980, pp. 306-307). Estas amplias facultades atribuidas a la planificación dan una idea precisa de los alcances y el peso de la planificación en el modelo de Estado Planificador en América Latina.

(15) ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social), Planificación para una nueva dinámica económica y social, Santiago, Revista de la CEPAL No. 31, 1987, p.19.

(16) En el artículo de ILPES citado en la nota anterior, las funciones atribuidas a la planificación revelan también esta preocupación por legitimar al poder frente a la sociedad civil. Estas funciones son definidas como sigue: suministrar información al gobierno y a la sociedad sobre los más probables escenarios futuros en los cuales le puede tocar vivir; articular el conjunto de las decisiones públicas; y respaldar técnicamente el diálogo social entre agentes sociales a fin de legitimar/robustecer el diseño y la ejecución de políticas públicas.

(17) Nos referimos con ello a los neoliberales y partidarios más entusiastas de la desregulación y del automatismo del mercado. Esta ofensiva monetarista/privatizadora ve en el Estado una suerte de poder deforme contra el cual es preciso emprender batallas en todos los flancos: el político, el económico y el cultural. Para ello proponen una serie de tareas, tales como: remodelar la sociedad sustituyendo la forma del Estado, el patrón convencional de desarrollo y la forma de inserción en la economía mundial; restituir el mercado como mecanismo asignador de recursos; abrir sin restricciones el país al mercado mundial; darle el protagonismo en la gestión pública a los nuevos sectores financieros apoyados por una nueva tecnocracia empresarial. (Véase al respecto el trabajo ya citado de A.E. Fernández Jilberto).

(18) Esta última es la clásica crítica al Estado de Bienestar, según la cual la inflación de expectativas que dicho Estado provoca en la sociedad conlleva a un aumento sostenido del gasto público, que a su vez provoca un creciente déficit presupuestario, lo cual impacta negativamente la estabilidad monetaria.

(19) Véase el texto de Fernando Calderón y Mario R. dos Santos, *Lo político y lo social: bifurcación de una crisis*, CLACSO, mimeo, 1986, p. 22: "...la persistencia de un conjunto de rasgos histórico-estructurales en los Estados latinoamericanos, como el patrimonialismo, la corporativización de empresas estatales claves en la economía, el crecimiento desmesurado del sector público sin correlación con una efectividad productiva o de brindar servicios, una centralización histórica reforzada aún más por los regímenes dictatoriales, una orientación en su accionar más legalista que inspirada en la búsqueda de legitimidad..."

(20) Adolfo Gurrieri, citado por Carlos A. de Mattos, *Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina*, Santiago, Revista de la CEPAL No. 31, 1987, p.122.

(21) *Ibíd.*, p. 122.

(22) *Ibíd.*, pág. 121.

(23) Brian Van Arkadie, *op. cit.*, p.36. El mismo autor atribuye el supuesto fracaso de la planificación a los siguientes motivos: "Objetivos que se fijaban para variables que no podían controlarse o ni siquiera predecirse; expectativas de comportamiento económico basadas en la fe más que en el análisis; falta de claridad respecto a los instrumentos y agentes claves, y la no aceptación por los propios gobiernos de la disciplina de los planes que se formulaban en su nombre."(*op. cit.*, p. 36)

(24) Alfredo A. Costa-Filho, *Los nuevos retos de la planificación*, *op. cit.*, p. 7.

(25) En un texto ya citado aquí, Gurrieri señala que las críticas más frecuentes al Estado Planificador cuestionan su potencial de transformación estructural. Por un lado la crítica pragmática advierte que el Estado ve su acción limitada por el conocimiento parcial que posee de la realidad y por los conflictos que generan las decisiones políticas, que obligan a la acción estatal a restringirse a una ingeniería social de alcance limitado. Por otro lado la crítica neomarxista, según la cual el Estado en nuestros países es siempre parte de una sociedad capitalista dependiente y, en consecuencia, es un Estado capitalista. (Adolfo Gurrieri, *op. cit.*, p. 208).

(26) Distinta es la percepción de José Medina Echavarría, para quien la planificación politiza el desarrollo en tanto acentúa su carácter de proceso decisorio, y en tanto remite al ordenamiento racional de la sociedad y a la transformación total de la sociedad a fin de ampliar y sustentar la libertad. Con ello Medina asocia la planificación a Comte y a Mannheim respectivamente, rompiendo con la visión más habitual del planificador como un técnico, y le concede un perfil político (Véase de José Medina Echavarría, *La planeación en las formas de*

la racionalidad, en La obra de José Medina Echavarría, op. cit., pp.377-448).

(27) Véase al respecto el polémico artículo de Carlos Matus, Planificación y gobierno (en Revista de la CEPAL No. 31, 1987, pp.179-200). En dicho artículo el autor advierte que en la tradición latinoamericana lo que ha habido es disociación, y no complemento, entre planificación y acción gubernamental, enfatizando la necesidad de integrar dos racionalidades que en la práctica han tendido a aislarse y oponerse. Frente a esta crítica, la definición que Carlos A. de Mattos propone para la planificación pareciera ser un concepto ideal y no una realidad fáctica: "Un procedimiento para dar coherencia a los procesos de decisión, procurando asegurar el nivel requerido de coordinación a las acciones encaminadas a lograr la mejor aproximación posible al cumplimiento de los principales objetivos del proyecto político vigente."(Carlos A. de Mattos, op. cit., p. 132).

(28) José Medina Echavarría propone una "utopía democrática de la planificación" plenamente politizada, enfatizando que el poder decisorio de la planificación debe radicar en el pueblo y sus representantes políticos, y con una legitimidad fundada mucho menos en el know-how que en su capacidad representativa (Ver, de José Medina Echavarría, La planeación en las formas de la racionalidad, op. cit.).

(29) Adolfo Gurrieri, op. cit., p. 207.

(30) Medina Echavarría cita, a este respecto, el texto de R. Cibotti y O. Bardeci, Un enfoque crítico de la planificación en América Latina, publicado por el ILPES en 1969.

(31) De suma claridad y bastante vigencia es el análisis que Medina Echavarría formula respecto de la utopía burocrática y la utopía tecnocrática de la planificación. El mismo Medina apuesta por una tercera utopía que él llama la utopía democrática de la planificación, en la cual se intenta superar los reduccionismos excluyentes de las dos primeras (Véase la obra ya citada de Medina, La planeación en las formas de la racionalidad, sobre todo las páginas 393 a 403).

(32) Un análisis agudo del modo en que la planificación traba las demandas que los actores sociales le plantean al Estado puede verse en el libro ya citado de Habermas, pp. 94 y 95.

(33) Oscar Oszlak hace referencia al triple rol de la burocracia estatal: "1) Un rol sectorial, como actor "desgajado" del Estado que asume frente a éste la representación de sus propios intereses como sector; 2) un rol mediador, a través del cual expresa, agrega, neutraliza o promueve intereses, en beneficio de sectores económicamente dominantes; y 3) un rol infraestructural, proporcionando los conocimientos y energías necesarios para el

cumplimiento de fines de interés general, habitualmente expresados en los objetivos formales del Estado. (citado por de Mattos, op. cit., p. 131).

(34) Ver al respecto el texto citado de Enzo Faletto (pp. 15-16), en que se hace referencia a la contradicción entre lógicas distintas enquistadas en la práctica gubernamental.

(35) "En efecto, la acción del Estado en el proceso social está dirigida primordialmente a afrontar las dificultades originadas por la confluencia de las corrientes contrapuestas de un proceso económico concentrador y excluyente y un proceso social impulsado por el principio de la distribución equitativa de los frutos del crecimiento." (Adolfo Gurrieri, op. cit., p. 210).

(36) J. Habermas, op. cit., p. 104. La ambivalencia entre la función transformadora y la función preservadora también puede considerarse en el siguiente sentido: "...los avances de la intervención económica estatal quedaron inscritos en la gran mayoría de los casos dentro de proyectos de desarrollo con definido sello capitalista y que de manera alguna buscaban la modificación de las bases del orden social imperante. Sin embargo en América Latina ha predominado por largo tiempo el punto de vista que atribuye un significado unívocamente transformador a la mayor participación directa del Estado en la economía y al acelerado crecimiento de ésta, aunque en realidad- como ha solido ocurrir- aquélla sólo persiga superar problemas de tipo económico, social o político que afectan al sistema vigente." (Armando Arancibia, Estado y economía ante la crisis actual en América Latina, en Economía de América Latina, Buenos Aires, CIDE, 1984, pp. 34-35).

(37) Si bien esta separación es en cierto modo artificial, pues la voluntad del Estado también se construye con las reivindicaciones sociales, y viceversa.

(38) "Los conflictos de clase y los que derivan del proceso de cambio no sólo atraviesan al Estado sino que es muy a menudo en el ámbito de su propio aparato donde se constituye la arena política en que se expresan y compiten los intereses, orientaciones y opciones de los distintos actores sociales. (Faletto, op. cit., p. 26).

(39) El problema se hace aún más complejo cuando se introduce al sector informal en el análisis, pues dicho sector no tiene conductos orgánicos para presionar al Estado, sino que lo hace más bien por propia presencia, desbordando toda imagen de integración y articulación proyectada por el Estado. Por un lado el Estado aparece inundado por los intereses contrapuestos de actores que tienen el poder de hacerse presente en el aparato y en los espacios públicos; por otro lado, el mismo Estado aparece excluyendo actores informales diseminados a lo ancho del tejido

social.

(40) Sugerente es, a este respecto, la reflexión siguiente de Agnes Heller: "De hecho, ha triunfado el relativismo cultural, que inició su rebelión contra la fosilización de las culturas de clase y contra el predominio "etnocéntrico" de la "única cultura correcta y auténtica"(...)si las culturas se están pluralizando hasta llegar al grado de particularización absoluta, la pregunta que se plantea es si todavía es posible un proceso significativo y racional de toma de decisiones(...)todavía no está claro si la pluralización y relativización cultural llevarán a la extinción de la política racional o si serán el preludio de una forma o formas más democráticas de acción política...(Agnes Heller, **Los movimientos sociales como vehículo de cambio**, Caracas, Revista Nueva Sociedad No. 96, julio-agosto 1988, pp. 44 y 47-48). Ver también, respecto de la "ambivalencia de la fragmentación", Martín Hopenhayn, **El debate postmoderno y la dimensión cultural del desarrollo**, ILPES, mimeo, 1988.

(41) Osvaldo Sunkel, **Las relaciones centro-periferia y la transnacionalización**, Madrid, Pensamiento Iberoamericano No. 11, enero-junio 1987, pp. 36-37. En el mismo sentido puede consultarse, del mismo autor y Edmundo Fuenzalida, el artículo **La transnacionalización del capitalismo y el desarrollo nacional**, en el libro **Transnacionalización y dependencia**, autores varios, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica e Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1980, pp.45-64.

(42) En torno a la informalidad y el desborde social pueden consultarse dos análisis del caso peruano que, con premisas ideológicas muy divergentes, grafican con análoga intensidad la inoperancia del Estado frente a la heterogeneidad social: José Matos Mar, **Desborde popular y crisis del Estado: el nuevo rostro del Perú en la década de 1980**, serie Perú Problema No. 21, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1984; y de Hernando de Soto, **El otro sendero**, Bogotá, Editorial Oveja Negra, 1987.

(43) Guillermo O'Donnell, **Apuntes para una teoría del Estado**, México, Revista Mexicana de Sociología, Año XL, Vo. XL/No.4, octubre-diciembre 1978, p.1177.

(44) *Ibíd.*, pp. 1195-96.

(45) Enzo Faletto, *op. cit.*, p. 11.

(46) Fernando H. Cardoso, **El desarrollo en capilla**, pp. 38-39, en el libro **Planificación social en América Latina y el Caribe**, Santiago, ILPES/UNICEF, 1981.

(47) Ver a este respecto el artículo de Yehezkel Dror, **Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación**, en Revista de la CEPAL No. 31, Santiago, 1987, pp.

99-110.

(48) En el libro de Habermas ya citado, el autor señala que la planificación es intrínsecamente conflictiva en un Estado cuyo principio básico es garantizar el funcionamiento de un mercado de agentes privados autónomos, pues colisiona el principio "inalienable" de la sociedad de mercado, a saber, la gestión económica privada. Esta contradicción que Habermas advierte respecto del Estado de Bienestar en las sociedades europeas avanzadas también compete al Estado Planificador en América Latina.

(49) Enzo Faletto, op. cit., p.3.

(50) Esta desproporción creciente entre recursos disponibles y funciones atribuidas al Estado ha sido muy claramente destacada por Osvaldo Sunkel en *Las relaciones centro-periferia y la transnacionalización*, op. cit., pp. 46-48; y *El futuro del desarrollo latinoamericano: algunos temas de reflexión*, en *Neoliberalismo y políticas económicas alternativas*, Quito, Cordes, 1987, p. 38.

(51) En su artículo ya citado, Carlos de Mattos plantea la vigencia de la planificación precisamente donde más se cuestiona, a saber, en el seno de nuevos escenarios cuyos rasgos más salientes son: la complejización de la sociedad, la incertidumbre respecto del futuro, la globalización de los mercados, el impacto de las nuevas tecnologías, etc. Evidentemente esto supone una reformulación de las herramientas de la planificación y de Mattos enfatiza, por lo mismo, la utilidad que puede adquirir el ejercicio de construcción de escenarios y las insuficiencias del formalismo, el reduccionismo y el utopismo de la planificación tradicional.

(52) J. Habermas, op. cit., pp. 99-100.

(53) No son pocos los sociólogos del desarrollo que en América Latina han formulado agudas críticas al etnocentrismo y a la hegemonía de la razón instrumental en la teoría del desarrollo en la región. Valgan los siguientes ejemplos: Fernando H. Cardoso, *El desarrollo en capilla*, op. cit.; José Medina Echavarría, *El desarrollo y su filosofía y La planeación en las formas de la racionalidad*, en *La obra de José Medina Echavarría*, op. cit.; Celso Furtado, *Creatividad cultural y desarrollo dependiente*, en *Cultura y creación intelectual en América Latina*, autores varios, México, Siglo XXI, 1984, pp. 122-129; y Pedro Morandé, *Cultura y modernización en América Latina*, Santiago, Cuadernos del Instituto de Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1984.

(54) Adolfo Gurrieri, op. cit., p. 206. Reaparece aquí el papel central de la planificación en la racionalización técnica.

(55) Existe abundante literatura reciente en la que se encaran estas diferentes lógicas societales o comunitarias. Respecto de la calidad de vida, véanse, por ejemplo: Pedro Demo, **Ciencias sociais e qualidade**, Sao Paulo, Almed Editora, 1985; y Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn, **Desarrollo a Escala Humana: una opción para el futuro**, CEP-AUR-Dag Hammarskjöld Foundation, Development Dialogue, número especial 1986. Sobre lógica solidaria consúltense los libros de Luis Razeto, **Economía de solidaridad y mercado democrático**, libros primero y segundo, Santiago, Programa de Economía del Trabajo, 1984. Sobre la lógica comunicacional son muy significativos los aportes de J. Habermas. Respecto de la lógica sacrificial el libro anteriormente citado de Pedro Morandé resulta bastante enfático. Finalmente, la literatura que hace referencia a la lógica redistributiva es muy abundante en los anales de organismos internacionales tales como la OIT y la CEPAL, en especial la referida a estrategia de necesidades básicas y, más recientemente, a la llamada deuda social.

(56) La crítica del etnocentrismo es igualmente válida para la razón iluminista en general. En esta razón confluyen la matriz cultural de la modernidad con la de la modernización. Véanse al respecto los textos citados de Morandé, Cardoso y Agnes Heller, así como mi texto citado sobre **El debate postmoderno y la dimensión cultural del desarrollo**.

(57) Véase al respecto el texto citado de Cardoso, y de Jorge Graciarena, **Creación intelectual, estilos alternativos de desarrollo y futuro de la civilización industrial**, en **Cultura y creación intelectual en América Latina**, autores varios, op. cit., pp. 1-24.

(58) Son numerosos los textos recientes que relativizan la capacidad armonizadora y totalizadora del Estado Planificador. Consúltense, por ejemplo, los de Castagnola, Gurrieri, Faletto y Fernández Jilberto ya citados.

(59) Fernando Mires, **Continuidad y ruptura en el discurso político**, Caracas, Revista Nueva Sociedad No. 91, septiembre/octubre 1987, p.129.

(60) Martín Hopenhayn, **El debate postmoderno y la dimensión cultural del desarrollo**, op. cit., p. 11.

(61) Lo irónico es que la ofensiva de mercado también encarna una forma particularmente agresiva de vanguardia iluminada. Véase al respecto el análisis que Franz Hinkelammert hace del **reaganismo** en su artículo intitulado **Utopía y proyecto político: la cultura de la posmodernidad**, Caracas, Revista Nueva Sociedad No. 91, septiembre/octubre 1987. Se hace allí alusión, por ejemplo, a la **religión de mercado** promovida por Nozick y Glucksman en los años 70 y a la **sustitución del totalitarismo estatal** por un

totalitarismo de mercado.

(62) Sobre movimientos sociales en general véanse, por ejemplo: Elizabeth Jelin (comp.), *Movimientos sociales y democracia emergente*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1987; Eudardo Ballón (editor), *Movimientos sociales y democracia: la fundación de un nuevo orden*, Lima, DESCO, 1986; Alain Touraine, *Nuevas pautas de acción colectiva en América Latina*, Santiago, PREALC, 1984; y Fernando Calderón (comp.), *Los movimientos sociales ante la crisis*, Buenos Aires, CLACSO, 1986.

(63) Martín Hopenhayn, *El debate postmoderno y la dimensión cultural del desarrollo*, op. cit., p. 18.

(64) En esta preocupación se sitúan, por ejemplo: Jean Casimir, *Cultura oprimida y creación intelectual*, en *Cultura y creación intelectual en América Latina*, autores varios, op. cit.; Hugo Zemelman, *Razones para un debate epistemológico*, México, Revista Mexicana de Sociología, Año XLIX/Vol. XLIX/NUM.1, enero-marzo 1987; Alfredo A. Costa-Filho, *Los nuevos retos de la planificación*, op. cit.; y Pedro Morandé, op. cit.

(65) Véanse los artículos de Alfredo A. Costa-Filho ya citados.

(66) Ver al respecto los artículos ya citados de Hugo Zemelman y José Luis Castagnola, y el trabajo de Alain Touraine, *La profesión sociológica en América Latina*, Montevideo, Cuadernos del CLAEH No. 39, 1986/3, pp. 5-21.

(67) La construcción teórica del Estado Planificador, pensada como utopía instrumentalista, puede considerarse una forma de subsumir conflictos políticos en estructuras formales. En ese marco, la planificación se encuentra con el problema de que ella surge como atributo "estratégico" de un Estado en proceso de formalización histórica (proceso nunca del todo logrado). De allí que no puede desligarse la crisis de legitimidad de la planificación de la crisis del Estado, y en especial de la crisis del Estado en tanto construcción ideal. Precisamente son los rasgos "ideales" de ese Estado Planificador los que terminan provocando un Estado "real" donde prima la burocracia y la tecnocracia y la subordinación de lo sustantivo a lo formal, y de lo ético a lo instrumental. La planificación se convierte, de este modo, en el mecanismo más adecuado para una utopía instrumentalista, vale decir, para la articulación entre razón utópica y razón instrumental.

(68) Muy distintas son las utopías propuestas por el *Otro Desarrollo*. Ver, por ejemplo, el texto de la Dag Hammarskjöld Foundation, *What Now*, producido en 1976 y el producido por la misma Fundación diez años después, *Desarrollo a Escala Humana*, op. cit. En este tipo de construcción utópica, tal como lo plantean Cardoso y Graciarena en los artículos ya citados, la

utopía que se propone deja entrever una actitud crítica frente a todo instrumentalismo, formalismo o tecnicismo, así como frente a la tendencia iluminista-estatista del Estado Planificador.

(69) Véase Lars Ingelstam, op. cit.

(70) Véase la referencia formulada en la nota (61) de este trabajo, respecto del análisis de Hinkelammert sobre la "cruzada" neoliberal.

(71) Una radiografía cuidadosa de este sustrato simbólico de la modernización la provee Pedro Morandé en el libro que aquí hemos citado.

(72) Se trataría de una crítica en el sentido kantiano del término, es decir, con el objeto de delimitar los alcances y posibilidades de la utopía. Es exactamente lo que hace Franz Hinkelammert en su *Crítica de la razón utópica*, San José de Costa Rica, Ediciones DEI, 1984.

(73) No hay aquí cuestionamiento ético sino el cuestionamiento que se formula desde el mentado realismo político.

(74) No pretendemos con esto juntar y homologar posiciones que difieren categóricamente en lo ideológico y en lo político. Sólo nos interesa mostrar que desde muy variadas posiciones existen grandes reservas respecto del Estado Planificador.

