

economía  
y  
demografía

# Textos

*del*

## INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) es un organismo autónomo creado bajo la égida de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y establecido el 1 de julio de 1962 en Santiago de Chile como proyecto del Fondo Especial de las Naciones Unidas con amplio apoyo de los países de la región y de diversos organismos internacionales y privados.

Su objeto principal es proporcionar, a solicitud de los gobiernos, servicios de capacitación y asesoramiento en América Latina y realizar investigaciones sobre desarrollo y planificación. Desde su fundación, el Instituto ha venido ampliando y haciendo más profunda la obra de la CEPAL en el campo de la planificación, merced al esfuerzo conjunto de un grupo de economistas y sociólogos distinguidos de América Latina, entregados por completo al estudio y solución de los problemas fundamentales que preocupan en la actualidad a los países de esta parte del mundo.

Desde su creación el Instituto ha realizado una labor de gran significación dentro de las funciones que se le encomendaron. A fin de difundirla debidamente en el ámbito latinoamericano, se ha llegado a un acuerdo con Siglo XXI de México, para que vaya publicando y distribuyendo los trabajos del Instituto.

# ESTRATEGIA Y PLAN

POR

CARLOS MATUS ROMO

338.9

1990

1991



900034360 - BIBLIOTECA CEPAL



siglo  
veintiuno  
editores

MÉXICO  
ESPAÑA  
ARGENTINA  
COLOMBIA



---

**siglo veintiuno editores, sa**

CERRO DEL AGUA 248, MEXICO 20, D.F.

---

**siglo veintiuno de españa editores, sa**

C/PLAZA 5, MADRID 33, ESPAÑA

---

**siglo veintiuno argentina editores, sa**

---

**siglo veintiuno de colombia, ltda**

AV. 3a. 17-73 PRIMER PISO. BOGOTA, D.E. COLOMBIA

---

portada de anheló hernández

primera edición, 1972

tercera edición, 1981

©siglo xxi editores, s.a.

ISBN 968-23-0219-6

derechos reservados conforme a la ley

impreso y hecho en México/printed and made in Mexico

# INDICE

Prólogo, por Raúl Prebisch	ix
Nota preliminar	i

## INTRODUCCION

### Capítulo I

#### **Las condiciones en que se desenvuelve la planificación**

1. La planificación y el sistema económico	7
2. Planificación en América Latina	9
3. Velocidad y dirección en el proceso de desarrollo	13
4. Otros aspectos del marco histórico en que surgió la planificación	19
5. Reflexiones a medio camino	24
6. "Coyuntura dinámica" y "política construida"	26
7. Proceso de desarrollo y evolución de la planificación	32
8. El político, los técnicos y la burocracia	38
9. Problemas relacionados con la institucionalización y los factores humanos	49
a) La formalización institucional	49
b) La actuación de los planificadores	51
10. Una confrontación de tesis y hechos	54
11. Algunas conclusiones al final de esta etapa del análisis	59
a) Las causas de fondo	61
b) Los efectos o causas aparentes	65

## CAPITULO II

#### **Los supuestos básicos de la concepción interna de la planificación**

1. Consideraciones generales	70
2. Reflexiones en torno a los supuestos básicos de la planificación	76
a) El supuesto de adecuación o correspondencia	76
b) El supuesto de "totalidad analítica"	77
c) El supuesto de equilibrio	80
d) El supuesto de racionalidad y la discontinuidad histórica	88
e) El supuesto de cuantificación operativa	95
3. Principales conclusiones de este examen crítico	98

**La concepción de estrategias de desarrollo**

1. Procedimiento normativo y procedimiento estratégico	101
2. A qué se refiere este concepto de estrategia	106
3. Estrategia y sistema de planificación	109
4. Elementos del concepto de estrategia	111
5. El método de la estrategia	122
6. Grado de cohesión, crecimiento y avance	125
7. ¿La simulación de algunos aspectos del proceso social como marco de análisis?	127
8. Algunos aspectos metodológicos	132
9. Matemáticas y modelos para la estrategia	146
10. La complejidad de los fenómenos reales	151
a) El supuesto de compatibilidad entre cambio intelectual y cambio material	154
b) El supuesto de previsión de la conducta de los grupos sociales	156
c) El problema de la participación social	164
11. El diseño de la imagen-objetivo	169
12. Consideraciones sobre la trayectoria	175
13. Los proyectos sociales básicos	178
a) Los problemas de la evaluación	179
b) La gestación de los proyectos estratégicos	182
14. Las reformas de estructura y el procedimiento estratégico	187

## PROLOGO

El Instituto, creado por la CEPAL en 1962, se ha nutrido de su larga experiencia en el campo de la planificación y el desarrollo en la América Latina; pero no sólo ha intentado recoger y continuar —ahondándola— aquella experiencia, sino que ha procurado enriquecerla con la crítica científica y objetiva que para ello se requiere. En ese sentido, en torno a la realidad latinoamericana y sus problemas, el Instituto ha emprendido una serie de análisis e investigaciones que han provocado —tanto interna como externamente— diversas polémicas. Me satisface declarar que ha procurado hacerlo sin dogmatismos, con respecto a las ideas de los demás y a las propias ideas que se han ido formando en su seno.

Carlos Matus —que fue director de los Servicios de Asesoría del Instituto hasta que el Gobierno de Chile le pidió hacerse cargo de las altas funciones que ahora desempeña— es para mí un caso ejemplar de intelectual no conformista, lleno de inquietud en sus ideas. Las frecuentes discusiones que he sostenido con él sobre distintos temas, en que nuestras posiciones no siempre estaban cerca de coincidir, su propia oposición definida a muchos de mis puntos de vista, me han servido de estímulo y acicate en ese proceso continuo de pensamiento y acción que es nuestro quehacer latinoamericano, proceso que no debe nunca cristalizar en actitudes o conceptos rígidos, sino ir ajustándose a la realidad viva de los problemas y a la búsqueda racional y apasionada —no se vea contradicción entre esos adjetivos— de sus soluciones.

Las ideas de Carlos Matus se han traducido en sus años de eficaz colaboración con el Instituto en planteamientos originales tanto en el plano conceptual como en el de la acción práctica. Porque en Matus se da la conjunción poco frecuente de una ex-

traordinaria inquietud intelectual y un gran sentido pragmático. Este último nos fue sumamente útil en los trabajos de asesoría que le encomendamos. La inquietud intelectual constituyó por su parte una fuente constante de análisis críticos, de discusiones internas con los colegas del Instituto y la CEPAL que han probado ser sumamente fructíferos. Cabría decir, en efecto, que Carlos Matus ha sido un activo generador de polémicas, y alguna publicación reciente del Instituto da buena cuenta de ello\*.

El presente libro sobre *Estrategia y plan* es fruto —el mismo Matus lo dice— de una contradicción progresiva entre su formación como economista y su experiencia de más de diez años en el campo de la planificación. En sí mismo, esto sería bastante para abordarlo con el interés que merece. A su autor le consta el que despertó en mí y las discusiones que sus páginas suscitaron entre nosotros. No comparto muchos de los puntos de vista que aquí se sostienen, ni haría más en caso alguno varias de sus aseveraciones, pero creo que el Instituto debe publicar este libro entre sus textos porque refleja con imaginación y hondura los grandes problemas de la planificación. Y aunque el tratamiento se desenvuelva sobre un plano teórico, trasmina con frecuencia la fuerza de una experiencia vivida, de un conocimiento práctico que se incorpora eficazmente al juego de los conceptos.

La salida de Carlos Matus del Instituto ha impedido que muchas de las ideas que se debaten o insinúan en las páginas que siguen se ampliaran y enriquecieran en otros trabajos e investigaciones que traía entre manos. Aunque fuera cosa de lamentarlo desde un ángulo intelectual, no lo es ni mucho menos si se consideran los hechos y realidades en que nos movemos. Matus está viviendo ahora una nueva experiencia en la que tendrá sobrada ocasión de probarse a sí mismo su tesis de que la planifi-

\*Véase *Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina*. Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Santiago de Chile Editorial Universitaria y Siglo XXI Editores, 1970.

cación del desarrollo no puede concebirse sin la planificación política. Me parece indudable que el economista Matus, enfrentado de lleno a los problemas cotidianos e insoslayables de la realidad más descarnada y verdadera, recogerá —en el terreno de la *praxis* pero con el bagaje intelectual que posee— los frutos de la aventura técnico-política en que está embarcado para entregárnoslo mañana en la obra que nos debe a todos y de que este libro ágil y polémico es una promesa significativa.

RAÚL PREBISCH



Este trabajo mucho debe a numerosas personas. Es el producto de una contradicción progresiva entre mi formación como economista y una experiencia de más de diez años en el campo de la planificación. No estoy seguro si en definitiva predominó lo mejor de cada actividad porque esta obra fue pensada y escrita durante un período de grandes tensiones, pero también urgido por compartir las ideas que contiene.

La historia de este documento carecería de importancia salvo como forma de hacer justicia a quienes durante cada fase de su gestación aportaron sus críticas y sus ideas. El intenso diálogo con Carlos Lessa, cuando ambos habíamos desarrollado una posición crítica paralela, está en el origen mismo del trabajo. Mientras Lessa había sistematizado mejor los conceptos, yo estaba saturado de la realidad y sólo entonces comenzaba a elaborar los fundamentos abstractos de su crítica. De esta manera surgieron algunas notas que sirvieron como punto de partida para interesantes discusiones, internas dentro de la División de Servicios de Asesoría, y después, en marzo de 1968, en un seminario sobre los problemas de la planificación. Durante ese período mis notas personales se fueron transformando paulatinamente en un trabajo colectivo que mucho debe a mis compañeros de la División de Asesoría. Muchos nombres tendría que mencionar; pero si no lo hago, todos ellos saben que mi gratitud intelectual es auténtica y no la oscurece la economía de las palabras. Más adelante, este conjunto de ideas cobró la forma de un documento semioficial del Instituto, »Reflexiones en torno a los problemas actuales de la planificación en América Latina«, que se presentó a la 11ª Reunión del Consejo Directivo en junio de 1968. Enzo Faletto, Adolfo Gurrieri y Héctor Soza lo enriquecieron con su crítica, y, en varios casos, mantu-

vieron sus objeciones aún a la versión finalmente publicada. Cuando ahora releo ese documento de junio de 1968 lo sigo considerando pleno de ideas prometedoras, pero como no me ciega la pasión intelectual del momento, advierto también sus lagunas, defectos y contradicciones. Quizás fue un producto prematuro y como tal condenado al silencio, la incomprensión y el olvido prudentes. Don Cristóbal Lara Beautell me alentó para que prosiguiese la tarea iniciada, pero al mismo tiempo me recomendó dejase descansar el documento durante varios meses para retomarlo con la enriquecida perspectiva que brinda el tiempo. Pasaron casi dos años antes que pudiese vencer la resistencia que me ofrecían sus páginas; y luego me puse en la tarea de reelaborarlo. Esta es una nueva versión completamente transformada, para la cual he contado con nuevas críticas parciales de María Conceição Tavares y Gregorio Weinberg, y con la aportación inestimable de una crítica general tan cuidadosa como aguda de Antonio Barros de Castro y Ernesto Torrealba.

Lily Hales, Mónica Fernández y Soledad Pascual tradujeron mis manuscritos y suplieron con su paciencia palabras y párrafos de ardua interpretación. Finalmente dejo constancia de la inestimable labor de Julián Calvo, quien puso todo su empeño en depurar un texto nada fácil. Confío en que el lector lo hallará estimulante.

CARLOS MATUS ROMO

## INTRODUCCION

El autor de este trabajo no se propone analizar, concreta o casuísticamente, los obstáculos que, al ponerse en funcionamiento, encontraron los diversos planes elaborados en América Latina. De aquí que no se examinen en él las causas que impidieron el cumplimiento de un plan determinado o las circunstancias que favorecieron la labor en otro.

El análisis que aquí se presenta es general y abstracto; aunque producto de una rica experiencia, no pretende ser un estudio detallado de casos, sino una generalización muy condensada de las cuestiones que tal experiencia sugiere; y por estas razones, tal vez no coincida con ninguna experiencia particular de planificación latinoamericana. Pretende, en cambio, presentar con amplitud los problemas que suscita la introducción y el funcionamiento de la planificación en América Latina, en un plano que permita ir extrayendo conclusiones generales. Este enfoque está determinado por el sentido último del trabajo: sugerir rumbos que permitan abordar de manera constructiva las dificultades que enfrenta la planificación. Trátase, en consecuencia, de una indagación que apunta más allá de las explicaciones contingentes sobre el fracaso o el éxito de algunos planes.

Nuestro examen comprende tres capítulos. En el primero se abordan los problemas más generales del tema y se trata de explicar los condicionamientos que el medio impone a la práctica de la planificación. Este análisis desciende, desde el plano más general, donde se sitúa el carácter de la planificación en una economía de mercado, hasta la búsqueda de relaciones entre etapas del proceso de desarrollo y el grado de vigencia real de la planificación. De esta relación entre procesos se pasa a una relación entre grupos humanos, cuyos protagonistas son el político, el técnico y el burócrata. En ambos casos se llega a la conclu-

sión que las condiciones favorables a la planificación son esencialmente fluctuantes o coyunturales. Tal inestabilidad ¿es inherente a una economía de mercado donde la planificación, tal vez conveniente o necesaria, no llega a ser *vital* para el funcionamiento del sistema? Con respecto al proceso de desarrollo, en cambio, la planificación resulta una condición necesaria para imprimirle una velocidad y una dirección determinadas; de aquí que la suerte de la planificación está supeditada a los vaivenes de esa política de desarrollo.

El capítulo II aborda otro aspecto de la planificación poco analizado hasta ahora. Admitiendo que los obstáculos fundamentales radican en los asuntos debatidos en el capítulo anterior, se plantea la cuestión de saber si las concepciones técnicas, las categorías de análisis y los supuestos básicos sobre los que parece asentarse la planificación latinoamericana, por lo menos tal como hoy la conocemos, responden de manera adecuada al contexto económico y social donde debe operar. ¿Está eficientemente concebida en su diseño interno y se aplica con madurez para responder al desafío planteado por los problemas sociales que debe encarar? Alrededor de este tema central, se discuten los supuestos sobre los que descansa la concepción latinoamericana de la planificación, sin que tal examen prejuzgue su validez. Se trata más bien de hacer explícitos tales supuestos como un primer paso para analizar su eficacia, ya que los mismos, para ser válidos, deben acordarse con el panorama social al cual se aplican. El análisis contenido en este segundo capítulo no se limita ni se centra en el examen del papel real que dichos supuestos pudieron tener sobre las limitaciones prácticas que hasta ahora encontró la planificación, ya que se trata de hacer explícito el contenido fundamental de cada supuesto. Siguiendo estas orientaciones, se abordan los supuestos de racionalidad, totalidad, cuantificación operante, armonía y formalización institucional, a fin de sentar las bases de las proposiciones que se sugieren en el capítulo siguiente.

El capítulo III, aunque de carácter muy provisional, constituye la culminación del análisis precedente. No contiene conclusiones; es sólo una exploración dentro de un campo que parece promisorio: la formulación de estrategias de desarrollo y la fundamentación de orientaciones para conducir el proceso de planificación sobre dichas bases. Se propugna un concepto de estrategia que persigue, por un lado, la coherencia necesaria entre la *eficacia económica* y la *eficacia política* —consideradas a menudo en planos diferentes— y, por el otro, la conciliación entre el ejercicio de una táctica de acción supeditada dinámica e inevitablemente a las situaciones políticas de cada momento, con la importante tarea de *formación de conciencia* que debe realizarse a pesar de tales condiciones; ambas acciones pueden orientarse a la creación de «coyunturas de cambio». Se sugieren además, a título de prueba, formas de aproximarse a la formulación de una estrategia y se exponen algunas de las diversas complejidades que tiene tal tipo de análisis interdisciplinario. En este capítulo hay una pregunta central implícita: ¿Puede una estrategia de desarrollo constituirse en instrumento eficaz para que el político y el técnico se complementen, comprendan y descubran los puntos débiles de las «estructuras» que obstaculizan el cambio y, por la acción coordinada de ambos, busquen la transformación de esas debilidades en «coyunturas de acción»? ¿Es posible una planificación donde las técnicas económicas y las técnicas de investigación política se estructuren en una nueva síntesis metodológica que, al mismo tiempo que amplíe su universo de acción, la haga más eficaz como método de gobierno?

No se sugiere en este análisis distinguir la estrategia de la planificación ni se la concibe como un sustituto, sino como complemento de los elementos que hasta ahora la han caracterizado. Ello no constituye, sin embargo, un simple agregado y resulta evidente que la introducción del concepto de estrategia exige la revisión de los otros componentes de un plan para conformar

un sistema coherente. Esta revisión surge en primer término como consecuencia del análisis de «viabilidad política», de un reexamen de los supuestos que se analizan en el capítulo II, y de una posición más modesta frente a las aspiraciones de controlar el proceso social hacia objetivos determinados. Aunque parezca paradójico, esta mayor modestia trae consigo la necesidad de aplicar métodos mucho más complejos para permitir la síntesis entre lo político y lo económico. Esta conclusión en modo alguno debe considerarse desalentadora, antes bien más parece un desafío para abordarla con métodos más eficaces.

La planificación se inserta en el curso del proceso del dominio del hombre sobre su destino y, como tal, es parte de un conflicto renovado donde la crítica constructiva también desempeña un papel.

## Las condiciones en que se desenvuelve la planificación

### 1. LA PLANIFICACIÓN Y EL SISTEMA ECONÓMICO

La idea de la planificación se incorpora al instrumental teórico, en América Latina, alrededor de los años 40 y aparece como el producto de un proceso intelectual que, en su origen, se proponía explorar el futuro mediante una metodología en proyecciones.

Este comienzo de la planificación contrasta con lo acontecido en los países europeos en la postguerra y también con lo ocurrido en el mundo socialista. En el primer caso, la reconstrucción creó las condiciones materiales para que surgiera la planificación, la que, como respuesta a esas necesidades se expresa por el desarrollo de las técnicas a corto plazo. En el segundo caso, el de los países socialistas, la planificación resulta vitalmente necesaria para el funcionamiento de un sistema que reduce al mínimo la importancia del mecanismo del mercado; dadas esas circunstancias imperaría el caos si no existiera planificación, pues ésta se perfila como único *sustituto* posible. La planificación en el mundo socialista se confunde así con el sistema mismo y se constituye en su *única* forma de administración. En los países occidentales, en cambio, el acto de programar el futuro *es posible* pero no esencial ni inevitable en la actividad de la economía de mercado; constituye más bien una opción para racionalizar el proceso cuya alternativa sería la orientación que le imprimiese el mismo mercado y la rutina de la administración estatal. En los países industrializados el mecanismo de mercado aparece más satisfactorio en el plano interno que en aquellos caracterizados por la dependencia y el retraso; a su vez, en el plano internacional el mecanismo del mercado favorece a los más fuertes. Resulta lógico, pues, que la planificación en los países occidentales industrializados, cuando existe, suele ser un mecanismo de cálculo y previsión que com-

plementa la orientación a corto plazo basada en el mercado y se propone corregir algunos extremos sociales notorios a que el mercado conduce. Su función es lubricar el sistema, prever para contrarrestar oportunamente su inestabilidad y, a veces, inyectarle un dinamismo y una orientación que contribuyan a asegurar su permanencia y posición en el contexto internacional. La planificación en este caso no es esencial ni indispensable, sólo posible y conveniente.

En el mundo subdesarrollado, en cambio, la planificación sí es indispensable, aunque no esencial para el funcionamiento del sistema. Por ello surge como un proceso previo de formación de conciencia para demostrar su necesidad, cuya expresión original la constituye el análisis a largo plazo que adquiere la forma de un conjunto sistemático de "proyecciones". Quizás sólo podía surgir al impulso de un proceso intelectual promovido por una reducida *élite*, porque la comprensión del subdesarrollo y la búsqueda de su superación exigen un proceso mucho más lento de maduración que en el caso de la destrucción provocada por una guerra, cuyos efectos son inmediatos y perceptibles para todos los grupos sociales. Así, los problemas que presenta la planificación en el mundo subdesarrollado tienen una especificidad que no corresponde a los de ninguno de los otros dos mundos; la planificación trata de complementar el sistema de mercado, pero como es indispensable y no esencial para superar el subdesarrollo, siempre constituye sólo una opción. Estas palabras expresan sintéticamente el drama de la planificación en el mundo subdesarrollado. Por un lado, aparece como indispensable para superar el subdesarrollo desviando el curso natural del "modelo de mercado", es decir, disciplinando el cambio y justificándose por él. Por el otro, para imponerse, debe "competir" con el mismo mecanismo del mercado que desea alterar profundamente, alteración que en el plano de las relaciones entre los hombres significa modificar la estructura de poder en desmedro de quienes se benefician con el juego es-

pontáneo de las fuerzas económicas. Doble y compleja tarea es ésta de planificar en el ámbito del subdesarrollo, pues requiere tanto del esfuerzo de demostración como de una táctica para realizarla dentro del equilibrio de fuerzas sociales prevalecientes en un determinado momento. La planificación para el cambio se debate entre su carácter de *necesidad* y el hecho que no siempre es *practicable*; esto explica que en algunos casos se desligue de la acción para limitarse a la formación de conciencia y en otros renuncia a su función esencial para servir los propósitos inmediatos que el sistema social admite.

## 2. PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Las consideraciones hechas acerca de la planificación en América Latina permiten aclarar las etapas más significativas del proceso. En este sentido, se pueden caracterizar los primeros esfuerzos de la Comisión Económica para América Latina, de las Naciones Unidas, como una fase cuyo eje giró en torno a la formulación de una teoría del desarrollo y a la formación de conciencia en amplios grupos intelectuales de la región. En efecto, los estudios sistemáticos de la realidad económica de algunos países, al trascender los factores aparentes del estancamiento, despertaron el interés hacia ese mismo tipo de análisis en organismos nacionales y llevaron a pensar que la planificación podría ser un instrumento eficaz para alcanzar un consenso alrededor de los problemas básicos que aquejaban al desarrollo de los países latinoamericanos<sup>1</sup>. Precisamente en estos estudios se realizaron las primeras experiencias de análisis y aplicación de técnicas de proyecciones a largo plazo. En su diseño y carácter influía fundamentalmente el comportamiento del sector externo, que por entonces aparecía como el factor determinante del subdesarrollo. Sea como fuere, el

<sup>1</sup>Véanse los documentos preparados por la CEPAL acerca de varios países latinoamericanos en su serie "Análisis y proyecciones del desarrollo económico".

»diagnóstico« y las proyecciones globales de las economías constituían otros tantos centros analíticos, el primero para identificar los obstáculos y las segundas para captar los efectos de su persistencia o programar oportunamente su eliminación. Por esclarecer los problemas y poner de manifiesto las potencialidades de desarrollo de la región, dichos estudios constituyeron un definido avance en el pensamiento latinoamericano, contribuyendo por otra parte a darle personalidad.

En sus comienzos, el esbozo de una teoría del desarrollo y del subdesarrollo permitió fijar, en alguna medida, los fines que se pretendía alcanzar a través del sistema de proyecciones concebido, que recibió el nombre de »plan«. En la formulación de esos primeros »planes de desarrollo« se abordaba de modo más integral y directo el problema mismo del desarrollo, es decir, se abarcaba un campo más amplio y al mismo tiempo más profundo.

Como todo primer esfuerzo, se advierten las debilidades de lo nuevo, pero de todas maneras sin los vicios posteriores cuando por momentos lo formal se sobrepuso a lo sustantivo y lo supuestamente operativo a lo esencial. El primer plan decenal de Bolivia, por ejemplo, constituyó un análisis notable y penetrante sobre la realidad y las perspectivas de desarrollo de ese país a la par que abrió un camino al pensamiento y, en ese sentido, dejó una huella. La mayor crítica que se le hizo, en especial por parte de economistas de órganos financieros, consistió en señalar que no contenía proyectos bien estudiados, listos para su ejecución. Ese fue el comienzo de una actitud instrumental y quizás también del ocaso de la planificación hasta estos últimos años, cuando pugna otra vez por revitalizarse. De este modo un comienzo auspicioso fue perturbado por ataques y críticas no siempre profundas ni pertinentes, y de este modo se allanó el camino que permitió *sustituir* la exploración del futuro a largo plazo por la fase más opaca de los planes bienales. Con este cambio táctico se perdieron las ventajas que brindaban la penetra-

ción y profundidad a largo plazo, sin que las mismas se viesen compensadas por un aumento de la operatividad. No parecía ése el camino más adecuado para transformar un comienzo de exploración del futuro en un método de gobierno; la historia de las conferencias internacionales registra discusiones donde erróneamente parecen oponerse el largo y el corto plazo. Las ideas perdieron sustancia, y se abrió una brecha al formalismo cuantitativo; la atención recayó sobre lo aparentemente operativo más que sobre la planificación como instrumento de acción y de gobierno.

De todas maneras, con lo que se lleva dicho en modo alguno se pretende agotar un diagnóstico de la crisis de la planificación; el asunto es mucho más complejo, como se advertirá a medida que se avance en el estudio del problema.

El funcionamiento de los primeros sistemas nacionales de planificación no se caracterizó por la aplicación de procedimientos previamente elaborados, sino por la creación misma de un método que pretendía abarcar tanto la realidad como los instrumentos conceptuales para captarla. Las limitaciones iniciales después fueron parcialmente superadas cuando pudieron incorporarse nuevos aportes metodológicos como resultado de renovadas confrontaciones con la realidad. Así, un método de proyecciones se fue transformando progresivamente en un método de planificación, proceso que aún sigue abierto.

Paralelamente ocurrían hechos que afectaban el cuadro dentro del cual había empezado a operar la planificación en América Latina. El consenso obtenido en torno a la necesidad de realizar algunos cambios estructurales en estos países como medio para alcanzar ciertas metas de desarrollo, pareció extenderse al ambiente político latinoamericano y alcanzó su expresión en las recomendaciones contenidas en la Carta de Punta del Este, cuyo texto afirma la necesidad de impulsar reformas y alienta la formulación de planes de desarrollo.

Las primeras incursiones en el campo de la planificación

debieron superar todos los problemas que surgían de las limitaciones existentes en punto a recursos humanos, sistemas estadísticos, escasa experiencia y falta de canales adecuados que permitieran dialogar con la administración y los sectores productivos. No obstante, casi todas las oficinas de planificación de los países del Continente elaboraron planes de desarrollo de calidad diversa en los cuales se trataron de concretar, en lo posible, proposiciones para el cambio.

Mientras tanto, la coyuntura externa, aparentemente favorable al comienzo a las reformas estructurales, se había modificado tanto en el campo internacional como en el político interno de los diversos Estados. Los planes no siempre fueron aprobados o cuando lo fueron sólo lo eran formalmente, y, en el mejor de los casos, su ejecución fue incompleta.

Los acontecimientos mencionados llevaron a pensar que quizás no había sido correctamente evaluada la viabilidad sociopolítica para realizar las mencionadas reformas, o que los grupos que las impulsaban no habían alcanzado la capacidad material para transformar esa oportunidad en una «coyuntura de acción». Parte, por lo menos, de la responsabilidad parece recaer sobre los planificadores, quienes al parecer no siempre estuvieron a la altura de las necesidades.

A medida que los planes no se llevaban a la práctica en su totalidad, la planificación fue quedando aislada, y, en muchos países, desvinculada del quehacer político, salvo donde hubo dirigentes de mucha gravitación al frente de esos organismos. En los demás casos, los problemas más importantes del desarrollo fueron definiéndose, como antes, *fuera* de las oficinas de planificación. Parecería, por consiguiente, que en América Latina este esfuerzo no hubiese dado frutos proporcionados a las expectativas creadas. Tales factores han suscitado una impresión de «crisis de la planificación» que aconseja un examen total de las circunstancias que rodean el proceso, para determinar, por un lado, si ella es de carácter general o sólo afecta a ciertos países;

y por otro, si los principales factores determinantes son exógenos o intrínsecos al concepto de planificación aplicado.

### 3. VELOCIDAD Y DIRECCIÓN EN EL PROCESO DE DESARROLLO

Aun corriendo el riesgo de simplificar en exceso, conviene caracterizar las preocupaciones centrales que antes impulsaban, y lo hacen ahora, la política de desarrollo, imprimiendo un sello particular al proceso de planificación. La década de los años 50 muestra una cierta solidaridad entre técnicos e intelectuales en torno al problema de la *velocidad* del crecimiento. Durante esa etapa se admitía que para superar el subdesarrollo era necesario crecer más rápidamente porque, en última instancia, sólo la aceleración del crecimiento permitirá acortar distancias con los países desarrollados. Entonces tal pensamiento se convirtió en algo más que una tesis: fue una idea-fuerza; y como tal, no sólo encontró terreno abonado entre los planificadores y economistas, sino también en el mundo intelectual latinoamericano en general, en la juventud universitaria, en la nueva clase industrial y en numerosos grupos sociales. Las categorías de análisis y de programación que surgen reflejan las particularidades de ese momento histórico. El concepto de «estrangulamiento», por ejemplo, hasta gráficamente apunta a la disminución de la velocidad a causa de la estrechez de un paso. Así, la importancia que cobró el concepto de «términos de intercambio» se relaciona con el argumento que sustenta una tendencia congénita al estrangulamiento del comercio externo; las formas de entender y explicar las perspectivas de desarrollo —popularizado por el modelo de Domar cuyas categorías principales son la relación producto-capital y el coeficiente de inversión—, el hábito de correlacionar coeficientes y variables con el ritmo de crecimiento, etc., constituyen algunos signos de esta preocupación por la velocidad como eje central del problema. Aunque en algunos casos se hayan subrayado tam-

bién factores estructurales o cualitativos, no por ello podrá negarse que la *velocidad* del crecimiento constituye en cierto modo el signo de los años 50; y no debe verse en éste un pecado tecnocrático. Fue una etapa del desarrollo del pensamiento y un gran avance, cuya trascendencia aún no podemos valorar suficientemente, ni juzgar en todas sus consecuencias. Quienes pretendan sostener hoy, sin sentido histórico, que ese enfoque fue mecánico emiten un juicio retrospectivo, cuya legitimidad mal puede esgrimirse *a posteriori*, quince años después. Ya se explicó el valor que tuvieron esos primeros pasos en el campo de las ideas sobre el desarrollo y su influencia sobre toda una generación de latinoamericanos. El despertar del pensamiento latinoamericano sobre el desarrollo parece haberse dado en torno a la idea de velocidad e insuficiencia en el crecimiento, sin que este criterio signifique que se haya hecho justicia plena a los precursores, cuyos conceptos parecen haber sido más abarcados y matizados. Cuando se señala a la velocidad del crecimiento como centro de preocupación sólo se expresa que los numerosos problemas que encontraba el desarrollo en ese momento fueron examinados principalmente como obstáculos a la velocidad; así, por ejemplo, el influyente documento *Análisis y proyecciones del desarrollo económico: Introducción a la técnica de programación*, publicado en 1955 por la CEPAL, define el plan como «un programa que responde a una idea simple: acrecentar y ordenar juiciosamente las inversiones de capital con el fin de imprimir más fuerza y regularidad al crecimiento de un país»<sup>2</sup>. De esas palabras se desprende que el objeto del programa es la velocidad del crecimiento, impresión inicial que se acentúa a lo largo de todo el documento. Tal preocupación simboliza toda una etapa en la manera de entender el subdesarrollo, y los intelectuales del Continente se manifestaron ampliamente solidarios con ella. Por momentos, hasta podría

<sup>2</sup>E/CN. 12/363 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 55.II.G.2), p. 7.

creerse que, en algún sentido, la fuerza de la idea algo debe a la simplificación de que fue objeto.

El concepto de *dirección* del proceso de desarrollo implica la definición de un proyecto social, que a su vez supone una estructura de relaciones de poder, un sistema básico de decisiones, un patrón de relaciones con el exterior y una definición precisa sobre las relaciones sociales de producción que caracterizan la sociedad que se busca construir o se pretende alcanzar. Esas definiciones se traducen, a su vez, en estructuras de propiedad-distribución, producto-consumo, tecnológicas, físico-espaciales del sistema, etc., que guardan una coherencia con el proyecto social propuesto.

El cambio de *dirección* supone redefinir o cambiar el proyecto social en ejecución y, naturalmente, algunas reformas de estructura planteadas al margen del cuadro coherente de un proyecto social no constituyen un encaramiento directo del problema de la dirección del proceso de desarrollo.

Ahora bien, si velocidad y dirección son conceptos que metodológicamente pueden separarse, en los hechos están estrechamente asociados. Puesto que el crecimiento tiene una velocidad, ésta apunta hacia una cierta dirección, pero ello en modo alguno significa que la preocupación por la velocidad y los obstáculos que a ella se oponen impliquen un juicio crítico sobre la dirección. Supóngase que alguien al despertar se encuentra en un tren que va en dirección al Norte y piensa consciente o inconscientemente que ese es el único viaje que puede emprender; su única preocupación en ese caso es buscar la forma de llegar más rápido. Su inquietud intelectual se vuelca al problema de descubrir las causas de la lentitud y, en esa búsqueda, puede encontrar varios tipos de obstáculos estructurales. Sin embargo, el analista »condicionado« por una sola vía y una sola estación como meta, sólo verá allí obstáculos a la velocidad. No se pregunta: ¿por qué voy al Norte?, porque esa interrogante supone conocer —no ignorar— que existe un Sur,

un Este y un Oeste. En efecto, ese viajero camina en una dirección, *pero no la ha elegido*. Mientras no descienda del tren y tome otro hacia una estación diferente, su preocupación será mejorar las condiciones del viaje emprendido. En ese caso, la reforma agraria, para dar un ejemplo, no es el paso o parte de una etapa hacia *el cambio de un sistema social*, es la forma de modernizar el campo, utilizar mejor la tierra, elevar el ingreso del campesino, dinamizar la economía, etc., es la forma de otorgar eficiencia al sistema, de perfeccionarlo, pero no cambiarlo. Otro ejemplo también podría ser ilustrativo: la redistribución del ingreso. Esta redistribución dentro del criterio de velocidad constituye un problema de justicia social y de ampliación del mercado, y se cree que se alcanzará ese objetivo mediante la reforma agraria, la tributación progresiva, etc. Más aún, en varios estudios se plantea como un instrumento para restarle ingresos a los grupos altos, para aumentar la capitalización o dársela a los estratos bajos. Pero, ¿dónde está la redistribución del ingreso como *la consecuencia* natural de nuevas relaciones sociales de producción?

Las reformas de estructura y la redistribución del ingreso son temas abordados por los planes y los asuntos teóricos de los planificadores, pero fueron tratados bajo un prisma determinado: mejorar las consecuencias del sistema social, no cambiarlo. La escasa preocupación por la dirección del proceso queda además demostrada por el hecho que generalmente se ignoran problemas tales como *sistema de decisiones, la estructura de poder, y las relaciones sociales de producción*. Sin embargo, nadie puede sostener que el proceso de desarrollo es independiente de quienes controlan el sistema financiero, el comercio exterior, los recursos básicos de un país, los centros principales de producción, las relaciones empresario-trabajador, el sistema de propiedad, etc. En síntesis, el capitalismo industrial no es el único camino, y el examen crítico de la dirección del proceso de desarrollo sólo aparece cuando se tiene el

coraje de admitir que existen varias direcciones y se aprende a distinguir lo adjetivo de lo sustantivo de un sistema social.

La dirección u orientación del desarrollo quedó implícita o indefinida en las experiencias de planificación. Los primeros años de la década del 50 destacan, a su vez, la sustitución de importaciones y la industrialización como un punto de apoyo para lograr esa mayor velocidad; en esa época se propugnaba la industrialización latinoamericana, es decir, de la »periferia« frente al »centro«. Esta posición tuvo dos consecuencias principales: por un lado, el enfrentamiento intelectual de los voceros de la periferia con los del centro en defensa de la industrialización estimuló una fuerte solidaridad nacional y latinoamericana y promovió al mismo tiempo un prestigio creciente del órgano regional pensante que racionalizaba una política en plena aplicación por la fuerza de los hechos; por otra parte, al poner la programación al servicio de la sustitución de importaciones, y de otros factores, a la vez que la estructura con las categorías de análisis propias del tema, originó un método que en otras circunstancias no habría encontrado orientaciones coincidentes con el consenso general.

Sin embargo, las esperanzas cifradas en el proceso de industrialización sustitutivo no se concretaron con la intensidad ni con los efectos esperados, pues no arrastraron todo el sistema económico y sus efectos quedaron concentrados. La población se desplazó desde el campo hacia las ciudades, pero sólo en mínima parte encontró ocupación industrial. Se acentuó la marginalidad. La irradiación de los centros industriales fue insuficiente y no contagió al resto de cada país; por consiguiente las economías tendieron a buscar su dinámica dentro de su propia esfera modernizada y no en la potencialidad del mercado de las masas y áreas postergadas. Para explorar críticamente las fuentes dinámicas del proceso, adquiere entonces sentido la distinción entre los sectores »moderno« y »no moderno«. Pudo percibirse que un mayor ritmo de desarrollo no

eliminaba necesariamente el subempleo ni el desempleo y tampoco hacía menos »dependientes« las economías latinoamericanas. Todo esto permitió que se fuese perfilando con creciente validez el concepto »patrón de desarrollo« y que se haya tratado de penetrar más profundamente en las raíces políticas y sociales del proceso, atribuyendo mayor importancia a los aspectos culturales y tecnológicos. Ya no se acepta como incontrovertible que la imagen que otorga sentido a la velocidad sea la »sociedad industrial«.

Aceleración ¿hacia dónde? Tal es la cuestión que parece plantearse en forma cada vez más precisa durante el último quinquenio; y a ello contribuyeron la propia autocrítica de las sociedades desarrolladas, las desesperanzas en la lucha contra el subdesarrollo, las aportaciones de sociólogos y politólogos que insertaron nuevas categorías de análisis —dependencia, marginalidad, estrategia, etc.—, y la extraordinaria relevancia que ha adquirido en la juventud la crítica contra la sociedad vigente. En suma, la preocupación del momento no es la *velocidad* sino la *dirección* del desarrollo.

Desde luego aquí no se trata de oponer ambos conceptos, sino subrayar que la dirección del proceso requiere más pensamiento crítico e imaginación que la velocidad, pues de otra forma se corre el riesgo de sacrificar la dirección en beneficio de la tasa de crecimiento. Los economistas y planificadores se fueron aproximando cautamente al tema y desde hace tiempo comenzaron a destacar, con más relevancia que antes, las reformas de estructura, la redistribución del ingreso, etc., superando gradualmente las ideas que las concebían sólo como obstáculos a la velocidad, y trataron de darles un sentido que no necesariamente debía coincidir con el de los países industrializados. En esta fase, los grupos intelectuales y políticos de más visión de América Latina parecen haberse adelantado a los planificadores y economistas. La solidaridad entre planificadores e intelectuales desapareció; la juventud universitaria, por ejem-

plo, comenzó a criticar «el mecanismo tecnocrático» de los planificadores, y así desapareció el consenso general en torno de una política de desarrollo que se pretendía era equivalente a la de sustitución de importaciones. Los nuevos planteamientos, si bien mantienen y acentúan factores de enfrentamiento entre el centro y la periferia, también abren una gran brecha en el frente interno de cada país. Las reformas estructurales ya no son elementos que facilitan la solidaridad interna, sino, por el contrario, agudizan enfrentamientos. Esa es la gran diferencia con el período de auge del modelo de sustitución de importaciones. Como se verá más adelante, durante esta difícil fase del desarrollo latinoamericano, la planificación que se incorpora con su instrumental teórico sufre las consecuencias de esa falta de orientación precisa. Esto explica también que, en muchos casos, los planificadores se hayan relegado a un plano pragmático junto a la burocracia pública; pero sin que ambos grupos, y por las razones que se exponen más adelante, se hayan identificado en la práctica de una conducción del proceso de desarrollo. Muchas de las discrepancias que hoy se aprecian entre economistas latinoamericanos podrían rastrearse en las huellas que dejó en ellos la formación intelectual propia de cada una de esas etapas. De todas maneras parece un hecho comprobado que la teoría del subdesarrollo y la planificación no pudieron elaborar oportunamente nuevas categorías de análisis que fuesen satisfactorias para la nueva realidad histórica, y ello limitó aún más sus posibilidades de éxito.

#### 4. OTROS ASPECTOS DEL MARCO HISTÓRICO EN QUE SURGIÓ LA PLANIFICACIÓN

Llegados a este punto parece conveniente recordar que, a nuestro juicio, en América Latina la planificación surge más que como un método de acción, como un procedimiento de análisis acerca de la urgencia, perspectiva y consecuencias del proceso

de industrialización, percibido a través de la sustitución de importaciones. En efecto, sus principales categorías de análisis responden originalmente a la necesidad de enfrentar la industrialización y la sustitución de importaciones; las demás categorías analíticas quedan articuladas por sus vinculaciones con la aplicación y el financiamiento de una tasa más acelerada de desarrollo.

De ahí que durante las primeras etapas predomine un criterio de proyecciones a mediano o a largo plazo de «lo económico», más que un concepto amplio de acción de gobierno; y este hecho tuvo diversas consecuencias sobre los procesos posteriores de la planificación en América Latina. La planificación, tal cual hoy la conocemos, surge como un posible método para abordar los problemas que presentaba el patrón *predominante y vigente* de desarrollo: el de la sustitución de importaciones. Cada momento histórico influye sobre las formas de pensamiento y éstas, a su vez, estructuran las categorías de análisis de los métodos de acción correspondientes; así lo demuestra la sociología del conocimiento. En este caso parece evidente que la toma de conciencia sobre el significado del retraso frente al mundo desarrollado y las teorizaciones sobre las tendencias congénitas al desequilibrio del comercio exterior, junto a las aspiraciones de superar la etapa agraria para ingresar a la fase de industrialización, constituyeron estímulos para la reflexión en torno a esos problemas. Vale decir que los conceptos por entonces elaborados son, en cierto sentido, argumentos y pruebas que refuerzan la necesidad de sustituir importaciones para industrializarse y crecer más rápido y también sientan las bases de un instrumento permanente de previsión y toma de decisiones coherentes con el pensamiento ya explicado.

La planificación adopta en consecuencia categorías de análisis inherentes a esas formas de pensamiento. El concepto de «sector» económico resulta así *satisfactorio y suficiente*

para mostrar la mayor participación que debería tomar la industria frente a la agricultura; por consiguiente, no parecen necesarias otras categorías conceptuales. La idea misma de »plan« podía en ese momento obtener quizás menos difícilmente que ahora la solidaridad de los principales grupos sociales ante una política de mayor crecimiento, industrialización y sustitución de importaciones. Expresiones tales como »proyección«, »neutralidad de la programación«, »capacidad para importar«, »poder de compra de las exportaciones«, »coeficiente de inversión y de ahorro«, »tasa de crecimiento«, »relación producto-capital«, »grado de industrialización«, »insuficiencia dinámica«, »brecha«, »insumo-producto«, etc., están relacionados con el problema de programar coherentemente un mayor ritmo de crecimiento y una mayor participación de la industria mediante la sustitución de importaciones. Esa realidad metodológica en el plano de las categorías de análisis es perfectamente coherente con la preponderancia sustantiva que tales temas tuvieron en los primeros planes de desarrollo. Desde otro ángulo también podría decirse que la »modelística« de la planificación tenía en ese momento plena coherencia con los temas que abordaba la política de desarrollo.

Sin que necesariamente sean opuestas o contradictorias con las anteriores, otras categorías perfiladas en los últimos años —tales como las de »sector moderno« y »sector no moderno«, »estrategia«, »modelo consumista«, »patrón o estilo de desarrollo«, »crecimiento por diversificación«, »crecimiento por ampliación«, »saturación rural«, »desarrollo horizontal y vertical«, »marginalidad«, »grado de dependencia«, »imagen-objetivo«, etc.— parecen reflejar mejor una aproximación al tema de la dirección del proceso de desarrollo, aunque también pueden considerárselas un producto de la crítica a los aspectos cualitativos del modelo vigente.

Entre ambas listas de conceptos hay otros como »redistribución del ingreso«, »reformas de estructura«, etc., que si

bien fueron en gran medida el resultado de una preocupación por "corregir" el modelo a la sazón admitido, quedaron no obstante como preocupaciones parciales que no alcanzaban a conformar una crítica integral de la forma de abordar el desarrollo y el subdesarrollo.

El objeto de estas reflexiones es señalar que cada etapa del proceso social procura definir categorías de análisis apropiadas, y el método de planificación no puede escapar a ello. Por eso, cuando se debilita la fase de sustitución de importaciones, las primeras categorías de análisis que caracterizan el método de planificación pierden coherencia con la nueva realidad cuyos planes debía abordar. Queda así planteada una disyuntiva: o la planificación se enriquece con nuevos conceptos analíticos para responder a la cambiante realidad, o se desfigura la realidad para adaptarla a las antiguas categorías.

Más aún, la planificación no puede operar sin una política de desarrollo definida y aceptada. La declinación de la sustitución de importaciones como modelo abre paso a una etapa caracterizada por una falta de definiciones y orientaciones. El plan ya no encuentra fácilmente una idea-fuerza a la cual servir.

Esto explica que parte importante de los problemas actuales de la planificación en América Latina se deban a la falta de un nuevo patrón de desarrollo que renueve la dinámica casi agotada de la sustitución de importaciones, y reclame por tanto nuevos métodos de planificación. Frente a una realidad distinta no surge como respuesta una nueva política de desarrollo; de aquí que la planificación pierda parte de su eficacia como método al servicio de objetivos claros.

Por otra parte, la madurez en el empleo de la planificación no siempre coincide con el auge del modelo de desarrollo para el cual se fue diseñando progresivamente; en otras palabras, la planificación avanza y se fortalece precisamente cuando empieza a declinar y agotarse el modelo de sustitución nacional de importaciones. La planificación aparece pues *tardíamente* para

disciplinar el proceso de sustitución de importaciones y *prematamente* para servir a un nuevo modelo viable de desarrollo aún no definido con precisión. A su vez, como la planificación está influida desde sus orígenes por un marcado interés por la investigación, análisis y perspectivas bajo la forma de proyecciones, su transformación, al contacto con la realidad, en un método de acción programada y en una forma de administración, tenía que requerir un lento proceso de maduración. Por ello, se hace ahora necesario volver a examinar sus concepciones tanto en función de las experiencias recogidas como de los diferentes requisitos que puedan plantearle nuevos patrones de desarrollo.

Estos factores, sumados a las limitaciones humanas propias de los planificadores y a las coyunturas económicas nacionales e internacionales, constituyen parte no desdeñable de una explicación sumaria de los obstáculos que encuentra la planificación para consolidarse como método de gobierno. La pérdida de contenido sustantivo de los planes tiene su explicación lógica en la falta de definición de nuevos patrones de desarrollo y ello facilita el advenimiento de otra etapa, la de los planes bienales. El aislamiento perceptible entre los órganos de planificación y los de decisión política en parte puede atribuirse a sus orígenes predominantemente influidos por una filosofía de análisis e investigación, y la debilidad de los mecanismos operativos de los planes, una consecuencia directa del tiempo que necesitaron las oficinas de planificación para que su labor madurara hasta transformarse, lentamente, en un método de acción, aunque incompleto. El aislamiento de los planificadores del nivel político está relacionado a su vez con la visión parcial y restringida del proceso social a que son proclives y con la etapa de transición que vive América Latina, en la que se agota un patrón de desarrollo sin que se perciban todavía claramente las alternativas para sustituirlo. Ni los economistas y planificadores han aportado aún los elementos necesarios para una redefinición de los objetivos básicos durante las etapas siguientes del proceso de des-

arrollo, como así tampoco los grupos sociales han podido pronunciarse con suficiente fundamento sobre ellos. La falta de consenso en buena parte es producto de la confusión existente sobre la »dirección« que debe tomar el proceso de desarrollo y de la indefinición natural sobre el carácter de los primeros eslabones de la trayectoria que apuntan en ese camino incierto. La llamada crisis de la planificación, en suma, no es más que un subproducto de la crisis del desarrollo latinoamericano. Esta última es en gran parte la consecuencia de condiciones materiales, pero también está determinada por la *crisis del pensamiento* que no puede alimentar fuerzas que contrarresten esas condiciones materiales.

## 5. REFLEXIONES A MEDIO CAMINO

El análisis precedente parece sugerir que, las dificultades encontradas hasta ahora para el funcionamiento de la planificación en los países latinoamericanos pueden referirse de alguna manera al contenido mismo del plan en su relación con el medio. Sin embargo, si éste expresa una »racionalización« de la realidad que se despreocupa de los caminos, no podría explicarse, como aquí se hizo, la crisis de la planificación por la crisis del desarrollo. ¿Cómo comprender entonces la debilidad de la planificación cuando ésta no se identifica con cambios de estructura? Sobre el punto se volverá más adelante. Volviendo ahora a la planificación »comprometida«, parecerá obvio que no podría ser útil y eficaz sin una política definida para lograrlo. El problema esencial, sin embargo, no es posibilitar la planificación, sino vincularla a fines legítimos y trascendentes. ¿Al servicio de qué fines debe estar la planificación? ¿Deben adoptarse sólo aquellos que admite la política de desarrollo oficial? ¿Qué tipo de planificación es compatible con el carácter de las economías latinoamericanas? ¿Cuáles son los ámbitos específicos del proceso de planificación y cuáles los propósitos de la planifica-

ción en América Latina: introducir reformas en el sistema social o solamente prever el futuro? ¿Qué tipo de planificación es posible en estos países: la impuesta desde arriba o alguna otra que implique participación popular? ¿Qué papel debe asumir el planificador en el sistema: promotor de reformas o intérprete de las que el sistema social admite?

Una respuesta elemental consistiría en disociar el plano técnico del plano político y suponer que cada una de esas esferas, aisladamente, tiene sus propias responsabilidades. De esta manera, los planificadores cumplirían su responsabilidad señalando la necesidad de determinados cambios. Los políticos, por su parte, expertos en el »arte de lo posible«, y representantes de grupos sociales con intereses contrapuestos, aceptarían, rechazarían o modificarían las propuestas técnicas.

Además sería ingenuo pensar que la planificación puede modificar las condiciones que representan precisamente un gran obstáculo para el desarrollo. Aunque ello sea verdad hasta cierto punto, admitirlo podría llevarnos a la conclusión simple y fatalista que nada sustancial puede modificarse mientras no se alteren dichas condiciones. Si se admite este razonamiento quedarían drásticamente disociadas »las condiciones para el cambio« de los »cambios mismos«, pues las primeras serían un requisito de los segundos. Quedaría abierto así un verdadero círculo vicioso que es consecuencia inevitable de la separación artificial de los planos técnico y político. ¿Acaso no existen acontecimientos que abren paso y crean condiciones para otros cambios más sustanciales? Por consiguiente resulta peligroso aceptar la separación absoluta de las esferas técnica y política, pues haría depender el plan, cuya nota fundamental es la modificación consciente de un proceso, de las condiciones políticas propicias al cambio, que emergerían del curso natural del proceso. No cabe, pues, seguir el camino fácil de adaptar la planificación a las condiciones del momento. El verdadero problema consiste en alcanzar una síntesis creativa entre el análisis

político y el análisis económico; tal síntesis es indispensable para que la planificación sirva eficazmente a una política de desarrollo. Y para que sea posible, el análisis económico debe enriquecerse con nuevas categorías de análisis, tarea tan compleja como necesaria.

#### 6. »COYUNTURA DINÁMICA« Y »POLÍTICA CONSTRUIDA«

Aunque al lector no siempre le resulta grato el empleo de nuevos términos, su utilidad en este caso nos parece innegable. A esta altura del análisis el mejor entendimiento del texto exige un par de conceptos: »coyuntura dinámica« y »política construida«, que definen otros tantos aspectos diferenciados del proceso social. Como primera aproximación, podríamos decir que la »coyuntura dinámica« es una fuerza que surge de la realidad y se impone a los hombres; en cambio, la »política construida« es un conjunto de ideas que los hombres quieren imponer a la realidad. Quizás un ejemplo auxilie la comprensión de ambos conceptos; así, cuando se aborda el estudio de un área física, por ejemplo, un país, una »coyuntura dinámica« puede ser una fuerza desatada desde fuera que abre perspectivas de crecimiento dinámico de la industria, sin que ningún grupo social nacional la haya formulado antes como proyecto ni considerado su viabilidad. Naturalmente, algunos grupos sociales podrán aprovechar esa coyuntura y racionalizarla intelectualmente *a posteriori*.

Una »coyuntura dinámica«, como categoría, la expresan *los hechos*; en cambio, una »política construida« la ilustran *las ideas*, asentadas éstas a su vez sobre una determinada teoría o modelo. La primera se expresa necesariamente en la realidad fáctica; la otra, en cambio, puede no encarnarse en la realidad y seguir siendo una construcción intelectual, sin trascender al otro plano; esto en modo alguno quiere significar tampoco que

las ideas perduren siempre en un plano ideal e insensible a influencias que las limiten o enriquezcan.

La »coyuntura dinámica« más tarde o más temprano alcanzará a racionalizarse intelectualmente; en cambio, la »política construida« sólo virtualmente puede encarnarse sobre la realidad, transformándola y también transformándose.

La sustitución de importaciones fue una »coyuntura dinámica« y como tal se anticipó a su formulación intelectual; o expresado de otro modo: un desajuste del sistema —falta de abastecimiento externo— necesariamente debía estimular las reacciones de la oferta nacional, constituyéndose en una especie de elemento catalítico en el medio conmovido por la gran crisis mundial del comercio exterior. Para la empresa, sustituir importaciones no se planteó como una opción, sino como el único camino de supervivencia (La *viabilidad* y la inexistencia de alternativas, es decir, la *inevitabilidad* caracterizan generalmente el proceso de una »coyuntura dinámica«). En este caso, la dinámica estaba en el sistema, tenía existencia material, no había sido construida fuera de él ni era exclusivamente un diseño instrumental.

Ahora bien, el propósito de todo plan es superar una incertidumbre o rectificar el rumbo del proceso, lo que supone cierto control del proceso social; este control se realiza por una acción concentrada sobre un centro dinámico latente o potencial, o estimulando un centro dinámico en plena gestación. La política económica, por ejemplo, puede convertir en realidad elementos latentes, reforzar o modificar un rumbo, es decir, puede más fácilmente *disciplinar* una »coyuntura dinámica«. En cambio, mucho más complejo resulta *injertar* un nuevo elemento motriz en el sistema, porque la dinámica del desarrollo en un sistema de mercado no suele ser preponderantemente »construida«, sino vital a la forma de evolución, interna y externa, de un momento histórico. No toda »política construida« puede llegar a ser vital, y ello no es sólo una cuestión de política económica instrumen-

tal, sino algo que sólo puede ser esclarecido mediante el análisis integrado de la sociedad.

Cuando fue formulada la política de sustitución de importaciones se adhirió a un proceso en marcha, y, en consecuencia, pudo concebírsela como una »coyuntura dinámica« generada por el mismo proceso de relación dependiente entre periferia y centro. Este proceso social identificó el centro motor y lo puso en marcha. La teoría, por su parte, al explicar la importancia y perspectivas del fenómeno para el desarrollo latinoamericano, facilitó su encauzamiento y el desarrollo más satisfactorio de sus fuerzas potenciales. En otras palabras, justificó conceptualmente una realidad existente.

Cuando la planificación sirve a una »coyuntura dinámica«, su principal problema está resuelto porque la formulación *intelectual* no sólo coincide necesariamente con un proceso material, sino que este último *precede* al primero. A su vez, la »coyuntura dinámica« goza de ordinario de suficiente consenso, esto es, no predominan conflictos.

La »política construida«, en cambio, aunque sea *viable*, no es *inevitable*, y puede ser conflictiva para los grupos sociales en pugna, porque al partir de un juicio »racional« no puede menos de oponerse a una »irracionalidad« material vigente. Las reformas de estructura y la integración económica son proyectos de »políticas construidas«, mientras que la sustitución de importaciones y la exportación de recursos naturales y primarios, cada una en su momento, fueron »coyunturas dinámicas«. Esta distinción es esencialmente temporal, porque en un determinado momento histórico lo que es simplemente una política construida puede en otras etapas transformarse en coyuntura dinámica, a cuya generación pueden contribuir tanto evoluciones sociales imprevistas como las huellas acumuladas de su implantación fracasada como política construida.

En rigor, la tarea normal de la planificación es la »política construida«, de donde su complejidad a veces es frustrante. La

gran "coyuntura dinámica" es sólo una alteración, un momento discontinuo, de un proceso caracterizado por la continuidad permanente de tensiones dinámicas de menor entidad. Recuérdese que la planificación en América Latina nace al término de una "coyuntura dinámica" y adquiere madurez durante la fase de una "política construida", aunque ésta no haya sido claramente definida.

Pero el problema es más complejo aún y apunta a la necesidad de esclarecer los elementos que acompañan la génesis de una coyuntura motriz a fin de responder a preguntas como las siguientes: ¿Puede *construirse* una "coyuntura dinámica"?; es decir, ¿puede diseñarse una "política construida" con las características esenciales de aquélla? y ¿cuáles son esas características esenciales? Una "coyuntura dinámica" ¿puede ser generada por una "masa crítica" de acción estatal?

En *primer lugar*, la planificación en una "coyuntura dinámica" se alimenta de las propias fuerzas del sistema y encauza una tensión ya desatada. En *segundo lugar*, la "coyuntura dinámica" se genera en un desequilibrio que puede tomar la forma de una necesidad bruscamente insatisfecha o de una alteración significativa en la estructura económico-social. (En el caso de la sustitución de importaciones es la *imposibilidad* de abastecimiento externo; en el modelo de crecimiento hacia afuera la fuerte *desproporción* entre la demanda externa y la interna). En *tercer lugar*, la "coyuntura dinámica" no permite opciones, pues las respuestas que desata tienen un sentido *único*.

Para apreciar la potencia liberada por estos desajustes, basta recordar que, a pesar del carácter esquilante que para América Latina tuvo el crecimiento "hacia afuera", de todas maneras constituyó su motor de desarrollo desde la independencia hasta la gran crisis, y que a su vez, esta última explica el impulso hacia la industrialización. Más adelante se intentará analizar las condiciones necesarias para que una "política construida" responda a las características señaladas; por ahora, lo que intere-

sa como explicación adicional de las dificultades de la planificación es que una política construida puede «erigirse» en el vacío, sin relación con el curso de la historia ni con las fuerzas sociales que la impulsan. Por definición, la coyuntura dinámica es siempre *esencial*, mientras que la política construida puede no serlo por basarse sólo en la coherencia y el sentido idealistas. Más aún, una coyuntura dinámica puede suscitar *tensiones* opuestas a la dirección y la velocidad del proceso de desarrollo que desearía promover la planificación. Algo de esto parece estar insinuándose en la actitud de los países más grandes de la región a medida que adquiere vigencia el modelo de «crecimiento por diversificación»<sup>3</sup>. Sin que nadie haya elaborado conceptualmente antes los alcances de ese proceso, parece cada vez más notorio que los grandes centros urbanos han encontrado una dinámica significativa en el rápido crecimiento del mercado del sector moderno y en su acelerada diversificación. Esta nueva coyuntura dinámica, ya insinuada en la realidad de los grandes países latinoamericanos, puede atribuirse también a los inevitables procesos que genera la estructura centro-periferia. Mientras los Estados Unidos tuvieron una muy elevada tasa de crecimiento de la población (2.7 por ciento anual entre 1800 y 1900), y el ingreso por habitante no llegaba a sobrepasar el promedio de 500 dólares de fines de 1900, su dinámica natural de crecimiento está caracterizada por la penetración de la industria en el mercado de masas con una gama relativamente reducida de bienes. En cambio, cuando ese mismo país entra en la etapa de un lento crecimiento de la población y un alto ingreso

<sup>3</sup>Véase Carlos Matus, «Reflexiones sobre una nueva estrategia latinoamericana de desarrollo», en *Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina*, *ob. cit.*

<sup>4</sup>En el período 1800-1900, los Estados Unidos aumentaron su población desde menos de 6 millones a cerca de 80 millones de habitantes. A fines de 1900, el ingreso por habitante de ese país era de 496 dólares a precios de 1929, lo que equivaldría muy aproximadamente a poco más de 1.000 dólares de 1969.

por habitante, cambia progresivamente su fuente de dinamismo orientándose hacia un modelo donde la oferta se anticipa y diversifica cada vez más con respecto a las necesidades y cobra extraordinaria importancia la asignación de recursos para investigación y defensa. Esa estructura industrial del centro impregna poco a poco las formas de desarrollo de las «islas de modernidad» de la periferia en lo que tiene de adaptable: el crecimiento por diversificación del consumo. Pero en el caso latinoamericano ese proceso es harto diferente; surge durante una etapa cuyas notas típicas son un crecimiento de la población muy intenso y un ingreso por habitante bajo, lo que lo convierte necesariamente en *excluyente*. No es del caso ahondar aquí sobre el origen y posibles consecuencias de esta nueva coyuntura dinámica que se insinúa; pero a los efectos que aquí interesa, bastará destacar que ella, como las otras dos, surge de las relaciones centro-periferia y constituye un ejemplo demostrativo que las fuerzas que desata una coyuntura dinámica no siempre pueden coincidir con la dirección que se desea imprimir al proceso de desarrollo.

Veamos ahora, siquiera someramente, las dificultades actuales de la planificación y comparémoslas con las de la etapa de sustitución de importaciones. En este último caso, la planificación servía y se sostenía en una coyuntura dinámica que impulsó al proceso *en el mismo sentido* que la política de desarrollo construida después; racionalizó un proceso y no insistió sobre cambios de estructura. Ahora, por el contrario, en los países medianos y pequeños sólo perduran residuos de las fuerzas dinámicas de los dos modelos anteriores —exportación de bienes primarios y sustitución de importaciones—; y en el caso de los países más grandes adviértese la tendencia hacia una «coyuntura dinámica» claramente opuesta a una «política construida» que pretenda superar el carácter excluyente del modelo en curso. Para algunos, lo excluyente del modelo podría superarse acentuando la preocupación por la *velocidad* del

crecimiento; para otros, en cambio, la *dirección* del proceso no sólo es ahora la cuestión fundamental, sino que el curso del proceso vigente está creando las condiciones para que deje de ser una mera elaboración intelectual y se convierta en preocupación vital de la sociedad.

En síntesis, ahora la gran tarea de la planificación consiste en el cambio, en el contexto de una política construida que, en algunos casos no encuentra coyunturas dinámicas que le sirvan de apoyo; y en otros, debe renovarse en pleno curso de gestación de una nueva dinámica de crecimiento por diversificación opuesta a sus fines. Tal es la complejidad esencial del proceso. En estas condiciones resulta más importante que nunca preguntarse cómo una política construida puede transformarse en esencial.

## 7. PROCESO DE DESARROLLO Y EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN

Progresiva y aisladamente se han ido elaborando los elementos parciales que ahora conviene integrar para dar un paso más en este intento de interpretar los problemas de la planificación latinoamericana. Por un lado, se han destacado dos fases en el proceso de desarrollo y en las experiencias de planificación: la primera, connotada por el proceso de sustitución de importaciones, coincide con la boga de los programas sectoriales y al final de ella con las primeras experiencias de planificación a largo plazo; la segunda, con un predominio de los aspectos aparentemente operativos de la planificación y una notable desorientación en materia de políticas de desarrollo de más largo alcance.

El cuadro 1 sistematiza el análisis en ambos niveles. La primera fase se caracteriza por una coyuntura dinámica que sólo en parte y tardíamente pudo admitir la planificación; por el predominio del concepto de velocidad de crecimiento como medio de superar el subdesarrollo; por un predominio del con-

RELACIONES ENTRE LA EVOLUCION DEL MEDIO Y LA PLANIFICACION

Cuadro 1

Elementos de análisis	Fase de la sustitución de importaciones y de la planificación sectorial; después de la planificación integral a largo plazo
Soporte de la planificación	<i>Coyuntura dinámica:</i> La planificación tiene vigencia si actúa en la misma dirección de la coyuntura
Preocupación esencial sobre el desarrollo en los medios intelectuales donde impera sentido crítico	<i>Velocidad del crecimiento:</i> Plena vigencia de la idea de velocidad del crecimiento para superar el subdesarrollo. Coherencia de las categorías de análisis de la planificación con el tema esencial del desarrollo
El medio social	<i>Consenso:</i> Predomina el consenso sobre la industrialización y la protección arancelaria. Se aceleran las migraciones del campo a la ciudad; de esta manera se alivia la tensión rural pero sin crear todavía tensiones agudas en el sector urbano
Relaciones centro-periferia	<i>Alteración de las relaciones:</i> Cambio del modelo apuntando hacia una mayor «autonomía» de la periferia. Solidaridad interna en el enfrentamiento con el «centro»
Papel del Estado	<i>Estado desarrollista:</i> Se destaca la participación estatal en la política de industrialización. Tiene una orientación precisa
	Fase de indefinición de la política de desarrollo y predomino de los aspectos operativos de la planificación
	<i>Política construida:</i> Se agota la coincidencia anterior y no surge otra nueva, por lo menos en el sentido requerido por las aspiraciones de desarrollo
	<i>Dirección del desarrollo:</i> Comienza la crisis de la concepción «economicista» del desarrollo. La dirección del desarrollo se destaca como tema cada vez más importante. Inadecuación de las categorías de análisis de la planificación con los problemas planteados; aspectos operativos y dirección del proceso
	<i>Conflicto:</i> La indefinición destaca varias opciones contradictorias de desarrollo. El predominio de la dirección sobre la velocidad del crecimiento es esencialmente conflictivo. Agudización de las tensiones urbanas. Se subrayan las formas de estructura
	<i>Búsqueda de un esfuerzo común:</i> La cooperación internacional como forma de superar las contradicciones entre centro y periferia. Mayor dependencia financiera de la «periferia» y abrumador desarrollo tecnológico del «centro»
	Sigue aumentando la participación del Estado pero ahora sin dirección precisa; su papel en la solución parcial y temporal de las tensiones y desajustes creados en la fase anterior cobra importancia destacada

senso social a varios niveles que hace coincidir a los intelectuales, los grupos políticos y sociales y los planificadores en lo esencial del proceso de industrialización; por un cambio en la relación centro-periferia que genera una solidaridad interna frente al »centro«, y por un Estado desarrollista que encuentra una tarea central de extraordinaria importancia.

Aunque siempre es arriesgado especular en el plano de la trasposición temporal de los hechos históricos, a título de hipótesis podría sostenerse que si la planificación se hubiera adelantado quince años y hubiera madurado en pleno auge del modelo de sustitución de importaciones, su trayectoria habría sido diferente. Que no es ésta una vana especulación lo veremos más adelante, cuando nos refiramos a la experiencia de la planificación de Venezuela, único país al que se alude directamente en este trabajo. Allí, entre otras condiciones, la coyuntura dinámica de la sustitución de importaciones se dio con bastante retraso en comparación con el resto de América Latina y surgió como una »política construida« que adquirió carácter esencial. De manera que la trasposición histórica aquí aludida en forma abstracta tuvo lugar en algunos países de América Latina y servirá más adelante para probar la validez de este diagnóstico exploratorio<sup>5</sup>.

<sup>5</sup>En aquellos países que por el tamaño de su mercado no pudieron iniciar de manera significativa la sustitución de importaciones sino mucho más tarde, la planificación pudo contribuir a racionalizar el proceso. Pero en estos casos la coincidencia del auge de la planificación con la sustitución de importaciones es también coincidente con otras circunstancias que limitan la vitalidad y el dinamismo del proceso. De un lado, por esa fecha ya se ha desarrollado una actitud mucho más crítica en torno a los costos y a la ineficiencia de la industria, que se sostiene gracias a una desmedida protección arancelaria. Por otra parte, y como forma de superar las limitaciones de los reducidos mercados de esos países, se busca con optimismo en las oportunidades de la integración latinoamericana la posibilidad de un proceso de industrialización más racional. Ambas circunstancias, y sin juzgar su validez, restan claridad y precisión a las orientaciones, a la par que restan fuerza

Coherentemente con lo anterior, durante esa fase la preocupación por la velocidad responde a una exigencia y concuerda con las categorías de análisis que asume la planificación. No hay divorcio entre método y realidad, ni entre la modelística y el método. Como el consenso entre los grupos sociales predominantes era previo a la formulación intelectual de la política de sustitución de importaciones, tampoco puede plantearse en forma significativa el problema de la viabilidad política ni la necesidad de integrar el análisis político con el económico. A este relativo consenso interno con respecto a la industrialización, se suma además la solidaridad nacional que despierta cualquier política de enfrentamiento objetivo y sereno con el »centro«. De todas formas, la industrialización fue indudablemente un paso hacia el logro de una mayor autonomía de la periferia y conserva ese carácter hasta el momento en que el centro puede volver a preocuparse de la periferia. Todos estos hechos no sólo imprimen una orientación determinada a la acción del Estado desarrollista, sino que éste obtiene del medio social un respaldo que se sobrepone a los intereses contradictorios de los diversos grupos sociales.

Esa primera fase fue altamente positiva para la planificación. Sin embargo, la »racionalidad formal« aplicada a un proceso social nunca surge en un climax vital del mismo, sino cuando una crisis obliga a explorar en sus entrañas. Ya se dijo antes que la planificación no surge en América Latina de una necesidad vital del proceso, sino de una inquietud intelectual que emerge de la curiosidad serena del investigador que observa un proceso que por el momento no necesita de sus servicios. Gran parte del proceso de sustitución de importaciones coincide con esfuerzos esporádicos de programación en sectores clave sin

---

al proceso de sustitución posterior. La indefinición y el limitado dinamismo que resultan de esa política afectan adversamente la eficacia de la planificación.

que se desarrolle el esfuerzo de persuasión intelectual, el que sólo adviene al final del ciclo.

En la segunda fase, las condiciones son diferentes y plantean a la planificación una tarea mucho más compleja. No existe una coyuntura dinámica que actúe en el mismo sentido que la planificación. Su tarea es la »política construida«, no importa con qué alcance ni con qué grado de definición. Por ello, su problema fundamental consiste en imprimir al sistema un dinamismo creado, además de encauzarlo en una dirección determinada. La cuestión de la *dirección* del desarrollo ya no es ahora materia de consenso; y constituye un problema de la mayor trascendencia para el futuro de los países subdesarrollados. De manera que, a la par que el logro de una *velocidad* razonable de crecimiento se hace más difícil en ausencia de una coyuntura dinámica, el tema de la *dirección* del desarrollo se complica desbordando ampliamente la esfera de lo económico. De ahí que las mismas categorías de análisis registren una crisis durante esta segunda etapa y revelen su impotencia para encarar las nuevas tareas de la planificación. Deja de haber correspondencia entre los problemas que plantean la realidad y el método, y entre éste y la modelística. Por otra parte, la misma indefinición sobre la política a largo plazo acentúa la preocupación por el corto plazo y los aspectos operativos de un programa. Tampoco en este campo los métodos originales resultaban adecuados, por lo que el sentido operativo que trataban de tener los planes bienales se desdibujó con los rasgos de la improvisación. El conflicto intelectual y el conflicto social definen también esta fase. En el plano intelectual ya no se habla de *política* de desarrollo, sino de *opciones*, porque la controversia es abierta y decidida. En los grupos sociales el proceso de urbanización crea nuevas fuentes de tensión y conflicto, que se expresan también en el plano intelectual. El concepto de *dirección* del desarrollo es esencialmente conflictivo y la insistencia en las reformas de estructura penetra en los postulados de los partidos

políticos. Por otra parte, la misma polarización internacional, que se acentúa alrededor de las grandes potencias, se introduce profundamente como un elemento adicional de enfrentamiento entre los diversos grupos sociales. Durante esta etapa se agudizan las críticas y las actitudes de rechazo; no es extraño, en consecuencia, que los grupos intelectuales, ahora mucho más divididos, aparezcan en esta fase distanciados cada vez más de los planificadores.

En el plano de las relaciones centro-periferia impera formalmente, por lo menos en esta fase, un difícil esfuerzo por vencer las contradicciones del sistema mediante un intento de transformar la superación del subdesarrollo en una tarea común del Continente. Poco más adelante se buscará incluso una solidaridad mundial de los países desarrollados hacia los subdesarrollados. Cualquiera sea la sinceridad de estos esfuerzos en el plano internacional, el hecho es que la planificación pierde autenticidad y perdura en muchos casos frente a un panorama interno de indiferencia por su carácter de requisito formal (necesario, pero no suficiente) para participar en la distribución de las cuotas de financiamiento externo. Junto a esta pérdida de autenticidad de la planificación, se acentúa la sujeción financiera y se renuevan dinámicamente las formas generales de dependencia. Mientras tanto, el centro del mundo desarrollado muestra un abrumador avance tecnológico que, a la par que fortalece las tendencias de atracción que ejerce sobre la periferia, refuerza aquí la crítica sobre la *dirección* del desarrollo.

El Estado carece en esta fase de una función tan definida y de consenso como en la etapa anterior; pero aunque continúa aumentando su participación en el proceso de desarrollo, la indefinición y el conflicto diluyen su acción. Al Estado desarrollista sucede el Estado-respuesta, que necesita superar a cada momento las pequeñas y grandes tensiones. La gran política se desvanece y toman cuerpo muchas acciones multidireccio-

nales; la administración a corto plazo absorbe temporalmente las perspectivas de transformaciones más profundas, y exige una operatividad que la planificación no puede darle en ese momento. Por su parte, los medios intelectuales esperan de ella una profundidad para la cual no hay consenso ni viabilidad.

## 8. EL POLÍTICO, LOS TÉCNICOS Y LA BUROCRACIA

Hasta ahora se ha intentado un análisis donde la planificación aparece en relación directa con el proceso social; pero esta simplificación sólo es aceptable como un recurso transitorio. En la realidad la planificación se inserta en la administración pública, y sólo a través de esa vía se relaciona con el proceso de desarrollo. No se trata solamente, pues, de una relación entre dos procesos —el de planificación y el de desarrollo—, sino también de una relación entre grupos humanos cuyos actores principales son los políticos, los técnicos, la burocracia y los grupos sociales organizados. En muchos casos, aunque no siempre, el político actúa como representante de los grupos sociales organizados.

Ahora bien, los protagonistas mencionados son agentes de un proceso político, un proceso técnico y un proceso administrativo, donde la tecnocracia oficial sirve críticamente a los propósitos de los grupos políticos que detentan el poder; y la burocracia, que no delibera en lo esencial, es el brazo ejecutor del poder político. La burocracia no incluye en este análisis a los grupos técnicos de comando, cualquiera sea su esfera de acción; a su vez, la denominación "técnicos" incluye, además de los planificadores, toda la tecnocracia de comando que quedó excluida de la clasificación anterior.

Como cuestión previa a este análisis debe recordarse que tanto las estructuras políticas como la burocracia pública son factores preexistentes del proceso, al que se desea incorporar

la planificación. Son los planificadores, en consecuencia, quienes deben buscar cómo hacerse útiles y necesarios al político y a la burocracia para obtener un sitio en la administración estatal. El problema táctico de introducir y mantener la planificación en la esfera del Estado corresponde a los promotores de la planificación. A su vez, el conocimiento de la conducta de los grupos políticos y de la burocracia es condición previa para diseñar los procedimientos que terminen por conceder a la planificación un papel como método de gobierno. No sólo la burocracia es anterior a la planificación; también existen grupos técnicos que en ciertas ramas de la administración pública han creado vínculos y procedimientos ya aceptados por el político y la burocracia. Por consiguiente, la planificación, como nuevo elemento del sistema, debe también considerar la necesidad de establecer nexos con los grupos técnicos ya establecidos, experimentados y arraigados en el sistema administrativo.

La articulación de la esfera técnica con el nivel político y la burocracia es esencial para la planificación. Ahora bien, la experiencia latinoamericana señala que esa articulación no es fácil y en varios casos ha constituido un obstáculo insuperable. Como primer paso para comprender las fallas y dificultades de dicha articulación, deberíamos reflexionar simultáneamente sobre dos aspectos, a saber: a) las consecuencias de la falta de una disciplina intelectual que aborde íntegramente el «método de gobierno», para lograr lo cual sería forzoso estudiar el problema de la compatibilidad de los criterios de eficacia entre el político, el técnico y el burócrata; y b) los rasgos de la conducta y los valores específicos de cada uno de estos grupos, como forma de explorar las posibilidades de diagnóstico que abre el punto anterior.

Nótese que, cuando falta una concepción intelectual que integre el análisis político, el análisis económico y los criterios administrativos, cada una de estas áreas desarrolla aisladamente normas de conducta y eficacia a menudo opuestas. El cri-

terio de *eficacia* puede servir como ejemplo significativo de lo señalado.

Desde luego que el planificador, como cualquier otro especialista, no es un »planificador *puro*»; vale decir, no puede descuidar otros aspectos (como los políticos o la viabilidad, en este caso) sin pecar por falta de realismo. Pero por necesidad de nuestro razonamiento nos vemos obligados a simplificar escindiendo su personalidad; si este recurso ofrece riesgos también tiene ventajas: brinda una imagen más promenorizada del partícipe en la tarea, y por tanto, muestra más de cerca sus debilidades y flaquezas, permitiendo de este modo enmendar ciertos yerros o corregir actitudes cuyas consecuencias lejanas no siempre pueden preverse por anticipado cuando se carece de una imagen de conjunto, que es algo más, por supuesto, que la suma de varias o muchas imágenes parciales.

Hecha la salvedad del párrafo anterior, podríamos decir que el planificador suele usar un criterio muy particular y parcial de eficacia: el de la alternativa más económica para alcanzar un objetivo. Si esa alternativa más económica debilita y pone en peligro a las fuerzas o grupos sociales que bregan por alcanzar el objetivo acordado, ello no es cuestión que necesariamente entre en sus consideraciones, a pesar que puede comprometer su logro. Como el planificador suele apreciar la eficacia de un fragmento del proceso social y como supone que algo es viable si tiene apoyo político y no lo es si carece de ese apoyo, no puede incluir en su análisis aquellas otras consideraciones sobre la eficacia indispensable para alcanzar o mantener el poder que se hace el político que presta o niega apoyo a sus recomendaciones. El concepto de *eficacia política* se disocia así del de *eficacia económica*. El político, en cambio, trata de integrar ambos conceptos, subordinando naturalmente la eficacia económica a la eficacia política. No mide la eficacia por la economicidad para alcanzar *un* objetivo, sino que —aplicando otros criterios

para apreciar el proceso social— elige un camino que le permita afianzar y acrecentar el poder que representa, considerando que existe una cadena de objetivos que deben alcanzarse y que los primeros de la cadena bien pueden ser más costosos si con ello se aseguran las condiciones políticas para alcanzar los siguientes. Es decir, para el político, tanto el »medio« como el »objetivo« constituyen eslabones de igual categoría en la cadena de los propósitos que persigue, pues ambos tienen connotación política. Para el economista o el planificador esto es »ineficacia« o »desperdicio«, porque cuando considera cada objetivo por separado no alcanza a percibir toda la secuencia dinámica del proceso social. Para el planificador, las condiciones políticas son un dato, mientras que para el político constituyen la variable esencial de su esfera legítima de acción. Nótese, como ya se dijo, que los medios tienen una connotación política, no son neutrales y, por ello, la distinción entre fines y medios es limitante, si no falsa, y tampoco es la distinción artificial y estática entre medios y fines la que puede establecer una frontera entre »lo técnico« y »lo político«; si ésta es posible habría que buscarla en la diferencia de horizontes en que se sitúan ambas esferas. Así como el problema esencial para la economía es reducir el costo de un objetivo y analizar el sentido del mismo dentro de una visión general del problema —suponiendo que las condiciones políticas son un dato—, para la política, en cambio, los costos alternativos de un objetivo son *datos* que le proporciona el técnico y que constituyen un elemento importante, pero no el único, que debe considerar para definir su conducta cuando busca el apoyo de los grupos sociales que representa, porque ese apoyo es tanto una variable como un requisito para los objetivos que persigue.

La anterior no es la única forma en que pueden oponerse los criterios de eficacia del político y del economista puro. La belleza, el placer, la cultura, la *privacidad*, la tranquilidad, etc., son necesidades humanas que tienen implicaciones económi-

cas pero a las cuales no es fácil aplicar el criterio de la eficacia económica. Así, por ejemplo, la cultura y la educación no pueden ser consideradas simplemente como un insumo del desarrollo económico, ni puede admitirse como definitiva una alternativa económica que sacrifique el grado de independencia de un país o limite aspectos de la actividad cultural que constituyen objetivos en sí mismos. El concepto de *armonía* o *coherencia* también es diferente para el político y para el economista. La misma localización geográfica de los conglomerados sociales no es cuestión que dependa preponderantemente de criterios de economicidad, porque la "economicidad" se construye y en cambio hay ciertos valores humanos que son permanentes. Todas estas consideraciones están muchas veces al margen de la disciplina del economista, pero éste las incorpora personalmente a su actitud intelectual en grado diverso según el medio en que se inserta. Para el político, por el contrario, los problemas mencionados constituyen parte de su preocupación central como representante de grupos humanos, y su adecuada consideración hacen de él un buen o un mal político.

El planificador se refiere a la coherencia propia de una primera aproximación en una "política construida" donde deben formularse sincronizadamente todas las acciones necesarias para lograr los objetivos. En ese sentido, todo lo *necesario* es *complementario*. Por ejemplo, la integración subregional, la integración de toda América Latina, las reformas de estructura, el desarrollo horizontal, etc., son elementos complementarios en esta concepción restringida. Para el político, en cambio, lo que es complementario para el economista puede ser alternativo en el ámbito de su racionalidad, que abarca el todo social. Ello es consecuencia natural de su concepto de eficacia, que incluye el comportamiento dinámico de los grupos sociales para evaluar si un proyecto determinado aumenta o disminuye la fuerza y peso de los grupos que representa y, en consecuencia, compromete o facilita el logro de la *cadena* de objetivos que persigue,

incluyendo el más inmediato. En rigor la jerarquización de los elementos es diversa; por tanto lo que para uno puede parecer complementario o subordinado, para el otro es un factor esencial aunque alternativo. Así, el político puede considerar, por ejemplo, que reformas de estructura y participación en el proceso de integración no deben plantearse simultáneamente en una misma etapa de un plan, porque quizás aprecia que la participación en el proceso de integración debilita el apoyo que le prestan ciertos grupos sociales importantes sin que antes se hayan fortalecido otros mediante la aplicación de reformas de estructura; pero también puede razonar a la inversa, rechazando las reformas de estructura durante una primera fase y propugnando la integración por razones de orden similar a las ya expuestas. Por consiguiente el diálogo útil entre el planificador y el político se hace necesario.

En este terreno reaparece el problema más general de los especialistas y su función en el todo, aunque agravado quizás por ciertas características específicas derivadas del diverso instrumental que utilizan el economista y el político. Pero además adviértase que las dificultades entre los grupos técnicos son quizás más agudas que entre éstos y los políticos. La tecnocracia especializada tiende a desarrollar una especie de cortina mental producto de sus limitaciones, muchas veces ilegítimamente generalizadas. Como la administración del Estado siempre requirió grupos técnicos en áreas claves, fue formando a lo largo de los años una tecnocracia especializada que ya tenía vasta experiencia pública y prestigio en diversas ramas de la administración cuando la planificación inicia sus actividades. La introducción de los conceptos económicos y otros vinculados a la planificación en general constituyó para los grupos técnicos especializados un indicador de su posible sujeción a otros criterios técnicos que, en última instancia, podían generar una nueva instancia en el proceso de decisión sobre sus proyectos. En muchos casos surgió de aquí un enfrentamiento entre los

grupos técnicos de la esfera pública en el que los planificadores tenían la desventaja inicial.

La burocracia tiene, a su vez, un comportamiento y un criterio de eficacia diferente a la de los dos protagonistas ya considerados; para ella, la eficacia se define por el cumplimiento de la norma administrativa, la que se agota con la oportunidad y legalidad de los procedimientos. Así como el planificador restringe su criterio de eficacia a un fragmento del proceso social, la burocracia lo limita tan sólo a una parte del fragmento que considera la planificación. Para el planificador lo fundamental es la economicidad en el logro de un objetivo; para el burócrata lo importante es la forma de cumplir un trámite sin que pueda discutirse legítimamente el objetivo a cuyo cumplimiento se refiere el acto procesal. El ámbito de la burocracia es la tarea administrativa, no la sociedad.

¿Cómo establecer alguna comunicación entre el técnico y el burócrata? El único camino parece ser la norma administrativa. Decisión económica que no se traduce en una norma administrativa es decisión incumplida; la burocracia sigue aplicando la última norma legitimada. El diálogo alrededor de la norma permite captar la experiencia de la burocracia y dar *racionalidad de procedimiento* al producto de la *racionalidad formal o técnica*. Ahora bien, la burocracia desarrolla necesariamente una inercia al cambio de las normas, porque advierte que las modificaciones ponen en peligro su estabilidad. El *statu quo* administrativo garantiza que se mantendrá inalterada la relación preexistente entre procedimientos impersonales y jerarquías personales, entre canales de decisión institucionales y esferas de dominio burocrático. El cambio de la norma, por el contrario, trastorna las jerarquías y las esferas de dominio burocrático. La ruptura de una norma no es, pues, sólo una cuestión de eficacia externa, sino también un asunto de eficacia interna.

El planificador debería haber sido un intermediario entre el político y el burócrata, pero para realizar tal tarea debe com-

prender, aunque no quiera compartir, los criterios de análisis de los otros dos protagonistas. Este esfuerzo de comprensión tropieza con dificultades por la diferente esfera de acción de los protagonistas. El político puede comprender más fácilmente la racionalidad del planificador y éste la del burócrata; pero en sentido inverso el problema tórnase más complejo.

Al iniciar esta parte del análisis se sostuvo que correspondía a los planificadores la responsabilidad de definir una táctica para lograr que el Estado adoptase la planificación, ya que las estructuras políticas y burocráticas son anteriores. Nótese, en consecuencia, que la relación ordinal técnico-político, que sigue un orden decreciente de responsabilidad en la *necesidad* de comprender las formas de racionalidad del otro protagonista, es la inversa de la ordenación político-técnico, que sigue una relación decreciente de *capacidad* para penetrar en las formas de racionalidad del protagonista complementario. No es extraño, por ello, que las principales incomprensiones se produzcan entre estos actores del proceso.

Las relaciones del planificador con el burócrata son menos complejas, porque en este caso la "capacidad de comprensión" de la racionalidad del protagonista complementario es mayor en los grupos técnicos de planificación, lo que a su vez coincide con su "necesidad de comprensión" determinada por su orden de aparición en el proceso; el último protagonista tiene la obligación de comprender lo que ya existe. Esto explica en parte que a pesar de los errores tácticos cometidos hayan sido razonables las relaciones y el grado de comprensión de los planificadores con la burocracia; aunque proporcionalmente hayan sido mayores las dificultades con los grupos técnicos más antiguos. Se explica que así haya ocurrido porque la planificación, en cierto grado, tuvo que competir funcionalmente con esos grupos técnicos.

Para sistematizar este análisis conviene ahora trazar un

Cuadro 2  
**CARACTERIZACIONES DEL POLITICO, LOS TECNICOS Y LA BUROCRACIA**

	Politico	Grupos técnicos	Burocracia
1. Su conducta para la permanencia o estabilidad	Depende de su propio comportamiento ante los grupos que representa	La eficacia técnica y su flexibilidad en la acción frente al político y a la burocracia	La protección legal
2% Su esfera de acción	La sociedad como un todo	Dar <i>racionalidad formal</i> al proceso de decisiones sociales	La acción parcial
3. Sus valores	Una verdad pragmática	Una verdad científica	Su seguridad y estabilidad
4. Su criterio de eficacia	El poder	La alternativa más económica	El cumplimiento de la norma
5. Su instrumento de acción	La decisión política	La argumentación técnica	La tramitación administrativa
6. Tipo de racionalidad	Racionalidad material	Racionalidad formal	Racionalidad de los procesos

cuadro algo más completo de los rasgos más característicos de cada protagonista, cuyo análisis se intenta en el cuadro 2.

El político es el protagonista que necesita una visión más amplia, aunque la misma se halle comprometida con los grupos sociales que representa; su ser depende de su representatividad y de la fuerza social de los representados. Este es un criterio dominante en la conducta del político y por ello decide acerca de los actos y proyectos sociales considerando sus efectos sobre el equilibrio de fuerzas prevaletientes. De ese equilibrio depende su supervivencia, y ambas cuestiones las concibe como requisito o instrumento para lograr los objetivos sociales que persigue. Por la naturaleza misma de su función, su esfera de actividad es el todo social (aunque sus valores son los propios del grupo social al que pertenece) y su criterio de eficacia es la capacidad para alterar o mantener las relaciones de poder, porque ese es su instrumento y su fin mediato.

El técnico comienza su tarea partiendo de la delimitación de las fuerzas sociales predominantes. Su preservación depende en parte de su eficacia técnica y en parte de su flexibilidad de diálogo con el político, con la burocracia y con los grupos sociales. Su papel es dar racionalidad formal al proceso de decisiones sociales y se guía por la idea que existe una «verdad objetiva» científicamente demostrable. Como carece de poder para decidir, sus recursos son la argumentación técnica y su capacidad de persuasión, caracterizadas por un método que le permite indicar «formas» o «alternativas» más económicas de alcanzar los objetivos que persigue el político.

La burocracia se ocupa de la parte más limitada del proceso y como la estabilidad y la seguridad constituyen sus valores más destacados, resiste cualquier cambio de procedimientos sin considerar su conveniencia u oportunidad porque no le preocupan los resultados últimos de su acción. A la par que en principio resiste la alteración de los procesos que domina —porque en ello radica en parte su estabilidad—, busca en la protec-

ción legal un complemento de dicha estabilidad. Su criterio de eficacia es el cumplimiento de la norma y su instrumento de acción, la tramitación administrativa. La norma es el punto de partida de la función de la burocracia y al mismo tiempo el nexo que establece con el político y el planificador. Su racionalidad es la *procesal* y su objetivo, el orden administrativo.

Expresados en abstracto son relativamente claros los límites entre racionalidad *material*, *formal* y *procesal*, aunque esta clasificación parezca más adecuada para una concepción estática que para una dinámica. De todas maneras sus límites en la práctica son mucho más inciertos que en teoría.

La proporción entre la racionalidad *material* del político y la *formal* del técnico variará según el nivel en que actúe el personal de planificación, siendo perceptible un mayor grado de racionalidad material en los cargos de dirección. La planificación sólo funciona si hay permanente interacción entre los diferentes planos del aparato formal de planificación, de otra manera resultaría totalmente construido según un criterio de racionalidad formal.

Compete al planificador la responsabilidad de traducir permanentemente las investigaciones de tipo económico y social a términos que hagan más racional la decisión política, y por otro lado, las decisiones políticas en función de las nuevas consecuencias sobre el modelo económico-social. Y para lograrlo debe presuponerse un mínimo de consenso entre los grupos políticos y los planificadores. Durante el proceso normal de formulación de planes aparecen etapas críticas que hacen necesaria tal articulación, pero el proceso social no siempre muestra coyunturas que la hagan posible.

Como los criterios y la conducta de los protagonistas —el político, el planificador y el burócrata— son muy diversos cuando no opuestos, parece natural que la continuidad entre racionalidad material, formal y procesal sea variable según las coyunturas políticas, que favorecen en algunos casos, y en

otros obstaculizan el funcionamiento de los grupos técnicos de planificación. ¿Qué coyunturas políticas tienden a armonizar los criterios del político, el técnico y el burócrata?

## 9. PROBLEMAS RELACIONADOS CON LA INSTITUCIONALIZACION

### Y LOS FACTORES HUMANOS

#### a) *La formalización institucional*

El proceso de planificar exigía una formalización institucional como sistema y debía regularse e integrarse dentro de las prácticas administrativas, a fin de obtener continuidad y permanencia. Por ello se asignó un lugar dentro del aparato estatal a los equipos encargados de la planificación global, de la sectorial y de proyectos, de manera que su funcionamiento pudiese ser institucionalizado.

Para cumplir sus propósitos, la organización para el planeamiento se concibió en forma piramidal, comenzando por un consejo del mas alto nivel, dirigido —cuando ello fuese posible— por el jefe del gobierno, continuando por una secretaría u oficina central de planificación vinculada a las oficinas sectoriales en los ministerios, o subsectoriales en las entidades descentralizadas. Simultáneamente, la organización debía llegar hasta las regiones relacionando al gobierno central con las corporaciones regionales, con los gobiernos estatales e incluso con los municipios.

Teniendo en cuenta las experiencias de la planificación parcial que muchos gobiernos realizaban desde tiempo atrás en materia de electrificación, transportes, servicios de agua potable, riego, etc., se estableció un sistema institucional cuyo funcionamiento debería posibilitar un nuevo proceso de planificación general capaz de elaborar articuladamente planes a largo, a mediano y a corto plazo. Dentro del esquema diseñado

se insistió relativamente más, al comienzo, sobre los planes a largo y a mediano plazo, así como sobre la selección de proyectos estratégicos; menos atención recibieron, en cambio, los planes a corto plazo, salvo los referentes a programación de inversiones y presupuesto fiscal, en especial los del gobierno central y ciertas entidades descentralizadas. Escasos fueron los esfuerzos técnicos destinados a incorporar los aspectos monetarios y bancarios. La formalización institucional tuvo una falla básica porque se insertó sobre una estructura administrativa inalterada; no fueron por ello oficinas sectoriales en el sentido útil de la palabra.

El diseño y la puesta en marcha de estos esquemas institucionalizados de planificación a través de leyes, decretos y reglamentos significaron un avance con respecto a situaciones anteriores, pero pronto entraron en conflicto con otros mecanismos administrativos que no fueron o no pudieron ser ajustados. Así, el sector bancario del Estado (banco central, bancos de financiamiento, etc.) mantuvo aisladamente su dominio en los problemas a corto plazo; los ministerios de economía y hacienda prefirieron negociar financiamientos para proyectos concretos, y muchos ministerios y entidades económico-sociales (agricultura, minería, obras públicas, salud, educación, etc.) encontraron dificultades administrativas, financieras y de otro orden para la puesta en marcha de sus planes. La experiencia, por lo tanto, indica que, si bien se han originado ciertas "islas de eficiencia" dentro del sector público, la mayor parte del aparato estatal siguió funcionando en la forma tradicional, lo que repercutió sobre la formulación y ejecución desarticulada e inorgánica de los planes. Algunos ministerios y entidades descentralizadas, por no recibir directivas sobre las prioridades establecidas, provocaron su "secesión" del sistema institucional de planificación y prefirieron actuar siguiendo los cauces administrativos corrientes. Estos factores provocaron un cierto proceso de desarticulación en los sistemas creados, contribuyendo así a mermar las expectativas

puestas en los beneficios que se aguardaban de la institucionalización del proceso del planeamiento.

En síntesis, ante la carencia de peso político propio, los grupos técnicos representativos de la planificación buscaron apoyo en la formalidad legal e institucional al más alto nivel posible. Se suponía que ello podría darles más poder y por esa vía trataron de imprimir *rigidez* y *obligatoriedad* a las nuevas formas de encauzar las decisiones económico-sociales que, sin esa institucionalización, parecían difíciles de lograr. Esto, a su vez, generó lo que podría llamarse una *institucionalización prematura* de los procesos de planificación, sin adecuar el progreso sustantivo con la formalización institucional. En otras palabras, los planificadores tendieron a sustituir el apoyo político que no siempre tenían por una formalización institucional relativamente rígida del proceso de planificación y, más tarde, fueron víctimas de esa misma rigidez que propiciaron antes de haber ganado una experiencia razonable en este campo.

#### b) *La actuación de los planificadores*

No abordaremos aquí la incidencia de los factores humanos sobre el avance o el freno del proceso de planificación en América Latina; pero de todos modos, conviene considerar a los planificadores al menos desde dos puntos de vista: su formación técnica para enfrentar la realidad y su liderazgo en la conducción táctica del proceso.

1) *La distancia entre el dominio metodológico y el conocimiento sustantivo del proceso económico.* Los grupos técnicos dedicados a la planificación económica parecen haber insistido mucho, durante los últimos tiempos, acerca de cuestiones metodológicas vinculadas con esta actividad; en los años transcurridos desde fines de la década de los 40 hasta el presente, las técnicas de planificación se fueron enriqueciendo paulatina-

mente con nuevos aportes que fueron refinando los planteamientos globales, sectoriales, regionales y de proyectos, tanto desde el punto de vista del análisis como de los métodos prospectivos para percibir el comportamiento futuro de la economía. Esta corriente generó un abundante instrumental técnico basado, en algunos casos, sobre experiencias recogidas dentro de la región, y en otros, en la adopción o adaptación de técnicas desarrolladas fuera de la región. Los aportes que esas técnicas representan para el progreso de la planificación son evidentemente significativos, pero los métodos de planificación utilizados en los diversos países por lo general estaban alejados de esos refinamientos técnicos; de ahí que difícilmente pueda sostenerse la acusación, tan común como alejada de la realidad, que en América Latina los planificadores hayan hecho un uso abusivo de refinamientos metodológicos. Todo ello sin perjuicio de que algunas veces se haya hecho alarde innecesario de sutilezas.

Esa diferencia entre lo metodológico y lo sustantivo se ahonda cuando se considera que la mayoría de los países sigue careciendo de la materia prima estadística que debe servir de base para la construcción de modelos que inspiren confianza. Una segunda traba surge del hecho que los aspectos económicos y sociales que deben planificarse están integrados en un contexto sumamente complejo, influido por los factores históricos, psicológicos, sociales, políticos y culturales, difíciles de captar con las técnicas empleadas, que originalmente muchas veces respondían a propósitos más modestos de proyecciones económicas.

Como puede advertirse, todos estos problemas no favorecen el diálogo entre el técnico y el político; este último solicita conclusiones y sólo secundariamente está interesado en los procedimientos técnicos para alcanzarlas. Al mismo tiempo frustra al planificador, ya que tiende a aislarlo del conocimiento del "proceso" vigente en la realidad. Una parte de las dificultades de la planificación, por lo menos en su aplicación práctica,

parece deberse a que, en la persona del planificador se registra un divorcio progresivo entre su capacitación en materia de métodos y su aptitud para penetrar en las causas profundas y en el estudio del comportamiento de los fenómenos particulares que cada país enfrenta durante el proceso de desarrollo.

Parece innecesario recordar que la planificación carece de sentido como técnica *per se*, y que su propósito es lograr cierta disciplina en el cumplimiento de un conjunto de decisiones fundamentales para alcanzar los objetivos propuestos; en este sentido, la metodología debe servir a ese propósito y no ser servida por él. Sin embargo, muchas veces pudo observarse en las oficinas de planificación un escaso conocimiento de los factores que impulsan a cada sector y en general sobre el comportamiento real de la economía. Todo ello ha contribuido a realzar muchas veces los aspectos metodológicos por encima de los sustantivos.

ii) *Limitaciones de la capacidad de liderazgo en la conducción táctica del proceso.* La puesta en marcha de la planificación como método de gobierno constituye una tarea que requiere no sólo gran habilidad técnica y política sino también plantea exigencias en términos de calidad humana. Piénsese sólo que se deben sustituir procedimientos arraigados sin crear animosidades innecesarias, dirigir equipos técnicos sin menoscabar su personalidad y creatividad, aparecer ante la opinión pública con posiciones definidas y fundamentadas sin crear la imagen de una rigidez dogmática, atender oportunamente las solicitudes de orientación de un gobierno sin limitarse a ello y buscando siempre la perspectiva imaginativa más amplia y de largo alcance, dialogar con los diversos grupos sociales con la serenidad que sólo proviene del conocimiento profundo de sus íntimas motivaciones y creencias, expresar con sencillez cosas complejas, etc.

El planificador, en efecto, deberá tener una amplia capacidad de análisis que le permita vincular los procesos económicos, sociales y políticos, vistos con perspectiva histórica, para que

pueda abordar apropiadamente la formulación de estrategias de desarrollo y conducir con habilidad táctica el proceso de planificación. El liderazgo de la planificación, dentro de este contexto, revestirá formas flexibles y pragmáticas para aprovechar, en función de los lineamientos de la estrategia de desarrollo, las coyunturas que se presenten.

En la medida que no pudieron cumplirse tales condiciones, se fue produciendo un perceptible divorcio entre los conductores de la planificación y el aparato de decisiones de alto nivel, así como con los mecanismos de ejecución. Ello se debió, en parte, a que algunos planificadores consideraron terminada su labor con la formulación del plan, atribuyendo los obstáculos con que tropezaba su ejecución a la falta de condiciones políticas e institucionales y autojustificando así su apartamiento. Al adoptar esta actitud, los jefes de planificación dejaban de participar en el proceso y de contribuir con su influencia y capacidad de presión a la búsqueda de los mejores caminos para modificar la posición de los sectores que se oponían a determinados aspectos estratégicos.

## 10. UNA CONFRONTACIÓN DE TESIS Y HECHOS

Conviene ahora verificar la validez de las tesis elaboradas confrontándolas con la realidad para llevar más lejos este intento de diagnóstico sobre la planificación en América Latina. Después de esta confrontación, se podrá volver al plano abstracto para cerrar una etapa de este análisis crítico de la planificación.

En este sentido, el caso de Venezuela puede ser revelador. Sin embargo, para evitar malos entendidos conviene dejar sentado que esta parte del análisis no pretende ser una explicación amplia de los problemas de la planificación en ese país, sino un reconocimiento sumario de algunos hechos útiles para examinar las tesis aquí sostenidas y que, de algún modo, pueden expli-

car el relativo éxito de la planificación venezolana desde 1958 a 1969.

Durante el período mencionado, la planificación tiene vigencia real en Venezuela por la conjunción de varias circunstancias, a saber:

1°. Se trata de una etapa durante la cual se quiebra un régimen autoritario y se impone un sistema democrático. Un partido político de considerable gravitación asume las tareas de gobierno con un programa que se define y precisa progresivamente y que tiene un fuerte sentido de *cambio* con respecto al pasado autoritario. Aunque en rigor no se trata de cambios radicales de estructura, sí son modernizaciones importantes en los procedimientos de gobierno, en la administración, en la política económica, etc. La *ruptura* de una continuidad caracteriza esta etapa del proceso político venezolano.

2°. Venezuela inicia durante esta fase su proceso de sustitución de importaciones con un gran retraso respecto a la mayoría de los demás países latinoamericanos. Así, a lo largo de todo el período que comienza en los años 30, el grado de industrialización de ese país resultaba anormalmente reducido en relación a su elevado ingreso por habitante, sobre todo en el período 1950-1958. El espectacular crecimiento de la producción de petróleo que caracteriza toda esa fase de su desarrollo, además de aumentar grandemente la capacidad de financiamiento externo e interno, desalienta al sector agropecuario y hace demasiado fácil el abastecimiento externo de productos industriales. Surge así una importante demanda de productos industriales reforzada por la extraordinaria celeridad del proceso de urbanización. La dinámica del comercio exterior y el proceso de urbanización son de tal intensidad que en el decenio 1950-60 la población urbana aumenta desde el 48 a cerca del 70 por ciento; en consecuencia, al final de ese período el grado de urbanización guarda escasa relación con el de desarrollo industrial. Alrededor de 1958 existía un mercado interno de productos agro-

pecuarios e industriales de significativo volumen que se satisfacía desde el exterior; una nueva política de comercio exterior e industrialización pudo aprovechar ese mercado potencial para dinamizar el proceso interno de desarrollo. Además, el gran volumen de excedentes para inversión que generaba la economía, junto a los vicios del régimen autoritario, habían producido una irracionalidad obvia en la asignación de recursos. En tales circunstancias, el cambio del régimen político pudo fácilmente definir un número mínimo de orientaciones básicas y la planificación se propuso desde el comienzo servir a esas transformaciones y disciplinar los nuevos criterios de asignación de recursos.

3°. La planificación no sólo coincide con el auge del proceso de sustitución de importaciones e industrialización, sino también con las categorías de análisis que la caracterizaron como método desde su origen. Se dijo antes que la planificación surgió como un sistema de proyecciones para analizar la sustitución de importaciones, la industrialización y el comercio exterior y a esos problemas fue aplicada esencialmente en Venezuela, con una ventaja y varias innovaciones. La ventaja consistió en que la sustitución de importaciones se realizó en coincidencia con una alta capacidad de compra en el exterior. Las innovaciones fueron las mismas que connotaron otras primeras experiencias y hacen al diseño de mecanismos operativos en áreas tales como el presupuesto fiscal, los planes de inversiones públicas, etc.

4°. La coyuntura política de cambio también hizo posible el cambio administrativo. El sistema burocrático, al servicio del régimen autoritario, fue sustituido por una estructura que respondía a las nuevas necesidades del Estado y expresaba las nuevas fuerzas sociales que conquistaron el poder. En el caso de Venezuela *son nuevas* tanto la planificación como la burocracia; ninguna precede a la otra ni tiene más tradición o prestigio inicial. Si la planificación no se había consolidado, la burocracia

cia estaba debilitada tanto por el cambio sufrido como por sus antecedentes al servicio del régimen autoritario. En tales circunstancias, la burocracia no podía mostrar reductos que resistieran la planificación, y la racionalidad de los grupos técnicos pudo lograr más fácilmente una posición prestigiosa. Debe también considerarse que al iniciarse una nueva etapa política, los cuadros directivos que se hacen cargo de la planificación y las diversas ramas de la administración pública, en la medida que forman parte de un mismo grupo político, aportan a sus nuevas funciones una posición ideológica consolidada en la lucha de oposición. Salvo excepciones, esa fue una tónica de la nueva administración venezolana. En una palabra, las condiciones para dictar nuevas normas administrativas estaban dadas y la planificación no tuvo que respetar procedimientos arraigados y establecidos.

5°. La conducción del proceso de planificación era política, en el buen sentido de la palabra. Políticos eran quienes dirigían CORDIPLAN y este órgano servía una política definida. Esta conducción política, con gran capacidad, pudo resolver rápidamente los problemas de diálogo interno con los grupos técnicos, con los cuales estaba cumpliendo una experiencia común. El diálogo con el nivel político tampoco podía constituir un problema y de hecho nunca lo constituyó, pues quedó resuelto con la misma designación de los directivos de la planificación.

6°. La planificación pudo dosificar razonablemente su preocupación por las orientaciones más trascendentes del proceso de desarrollo con su acción a corto plazo, todo dentro de un mínimo de formalidades institucionales. La misma orientación de la política de industrialización y la importancia que sobre la economía tuvo la asignación de recursos estatales, desde un principio obligaron a los planificadores a participar en la elaboración de la política a corto plazo, y pudieron hacerlo porque tenían acceso a los planos políticos y gozaban de respeto técnico. No se daba en este caso el proceso de »institucio-

nalización prematura" tan común en otros países. Y como tampoco existía una ambiciosa ley de planificación que respondiera a los cánones más acabados, el presupuesto por programa se pudo realizar informalmente; el texto mismo de los planes tampoco mostraba gran preocupación por producir piezas intelectuales profundas, etc. La falta de formalidad y de institucionalización corrían a la par con el poder real que ejercía y el apoyo político que se le dispensaba. Esta situación explica que no pueda encontrarse en la experiencia venezolana ningún texto escrito sobre lo que más adelante se entenderá como estrategia de desarrollo. Pero nadie que hubiera dialogado con franqueza con el nivel directivo de planificación podría desconocer que allí se manejaban los conceptos de estrategia y se tenía posiciones muy claras a largo plazo que orientaban la acción práctica. En suma, hubo allí liderazgo, contactos estrechos con el nivel político y ascendiente sobre la burocracia estatal.

Es innegable que en una coyuntura especial se produjo en Venezuela una conjunción de condiciones materiales y humanas favorables a la planificación. Volviendo a las ideas que aquí se desarrollan, puede decirse que se dio en Venezuela una "política construida" con características de coyuntura dinámica; que esa política implicó cambios en relación al manejo tradicional del sistema, por lo que necesitaba la planificación, y que la coyuntura política neutralizó categóricamente la resistencia natural que, en otras circunstancias, la burocracia hubiera opuesto a un cambio de normas.

Todo esto la hizo posible y necesaria porque hay, en efecto, ciertas condiciones del proceso de desarrollo que hacen necesaria la planificación y otras que la hacen posible. Como ambas no siempre coinciden a lo largo del curso evolutivo de la sociedad sino sólo en determinadas coyunturas, la vigencia de la planificación es también coyuntural, sin permanencia o estabilidad. Esta parece ser una característica de la planificación en todo sistema económico donde ella no sea *esencial*. No por ello es me-

nos útil, pero en cambio exige una política permanente de redefinición de su centro de preocupaciones. Durante sus fases de vigencia y auge, que por lo general serán las coyunturas de cambio, prestará racionalidad formal a las nuevas orientaciones políticas que formulan los grupos sociales que asumen el poder. Cuando el proceso de desarrollo se estabiliza y la política económica se convierte en »rutina«, la planificación cederá lugar a lo que es más específico del sistema; la previsión y el cálculo sobre el todo social se harán menos necesarios y prevalecerán las micro-concepciones pragmáticas. Estos altibajos de la planificación pueden ser más ostensibles y marcados cuanto más reciente sea su incorporación al sistema y menos tiempo haya tenido para consolidarse durante un período de auge. (Véase el cuadro 3).

#### 11. ALGUNAS CONCLUSIONES AL FINAL DE ESTA ETAPA DEL ANÁLISIS

Después del análisis precedente ya parece posible aventurar una síntesis de las conclusiones principales que ordene las diversas explicaciones que a menudo se ofrecen a título de diagnóstico sobre los problemas de la planificación. En esas explicaciones se ponen en un mismo plano cosas tan diversas como las deficiencias de información estadística, la falta de proyectos, la inexperiencia de los planificadores, las condiciones internacionales, etc. Estas enumeraciones recuerdan, por su heterogeneidad, la »clasificación« de los animales que aparece en una enciclopedia china, y según la cual »los animales se dividen en a) pertenecientes al Emperador, b) embalsamados, c) amaestrados, d) lechones, e) sirenas, f) fabulosos, g) perros sueltos, h) incluidos en esta clasificación, i) que se agitan como locos, j) innumerables, k) dibujados con un pincel finísimo de pelo de camello, l) etcétera, m) que acaban de romper el jarrón, n) que de lejos

## Cuadro 3

## CARACTERÍSTICAS DEL CASO VENEZOLANO, 1958-69

- |   |   |   |
|---|---|---|
| <p>1. Características del proceso de desarrollo</p> | <p>Dinámica desatada por un proceso programado de sustitución de importaciones industriales y agropecuarias. Alta capacidad de financiamiento y de compras en el exterior. Fueron tan graves las irracionalidades del proceso previo que la planificación adquiere una función definida</p> | <p>»Política construida«, que, por decisión política muy definida y condiciones materiales de circunstancias, adquiere las características de una »coyuntura dinámica«.</p> |
| <p>2. Condiciones político-sociales</p>             | <p>Quiebra del régimen autoritario y ascenso al poder de un partido político y grupos sociales interesados en el desarrollo. Es el momento del cambio de la política del régimen anterior y se define un grupo mínimo de orientaciones claras</p>   | <p>Coyunturas políticas de cambio</p>   |
| <p>3. Situación de la burocracia pública</p>        | <p>Sin tradición de prestigio; demasiado vinculada a los vicios del régimen autoritario. Cambio general de los cuadros de personal para que el gobierno tome un control efectivo de la administración</p>   | <p>Coyuntura de cambios administrativos. La burocracia debilitada no está en condiciones de resistir a la planificación</p>   |
| <p>4. Conducción del proceso de planificación</p>   | <p>La planificación es conducida por políticos que conocen y adquieren una comprensión cabal de los criterios técnicos. Se da un liderazgo muy eficaz y políticamente comprometido. La planificación atiende tanto al largo como al corto plazo. Es un proceso escasamente formalizado</p>  | <p>Se desarrolla una comprensión satisfactoria entre los niveles político, técnico y burocrático. No peca por exceso de formalismo</p>                                      |

parecen moscas<sup>6</sup>. Aquí se mezclan con raro ingenio múltiples formas de abordar un sujeto sin que estén situados en un plano homogéneo que asegure la legitimidad de las comparaciones. Algo parecido suele ocurrir con los aspectos que a menudo se enuncian para »explicar« los problemas de la planificación.

Los conceptos que hasta ahora se fueron elaborando ya permiten jerarquizar estos intentos explicativos de tal modo que se logre distinguir lo esencial de lo secundario, las causas de fondo de las aparentes y transformar una taxinomia heterogénea de explicaciones en una tesis central.

#### a) *Las causas de fondo*

La tesis que emerge de este documento puede sintetizarse diciendo que la planificación se consolida y vitaliza durante los períodos en que se cumplen simultáneamente las siguientes condiciones:

i) Que los grupos sociales que poseen o asumen el poder definan una estrategia de desarrollo o un grupo mínimo de orientaciones correspondientes a problemas que la sociedad pueda asimilar materialmente;

ii) Que esa estrategia de desarrollo implique cambios con respecto al manejo tradicional de la política económica, es decir, que necesite de la planificación para prever los requisitos y consecuencias de la alteración planteada;

iii) Que esa estrategia o conjunto mínimo de orientaciones básicas encuentre en el proceso social, y en las circunstancias internas y externas de carácter económico, condiciones que le permitan superar su mera formulación intelectual y adquirir el carácter de un gran esfuerzo necesario o coyuntura motriz, susceptible de ser conducida y disciplinada por la planificación;

<sup>6</sup>Citado por Michel Foucault, *Las palabras y las cosas. Una arqueología de las ciencias humanas*, trad. de Elsa Cecilia Frost (México, Siglo XXI Editores, S.A., 3ª. ed., 1971), p. 1.

iv) Que la planificación encuentre una forma de integrarse funcionalmente en la administración del Estado al mismo tiempo que disponga o cree categorías de análisis apropiadas al medio en que se propone operar. Su forma de insertarse en la administración facilita su *posibilidad* y la riqueza de sus categorías de análisis influye sobre su *eficacia*.

La coincidencia de estas cuatro condiciones supone una conjunción de factores en un período determinado. Algunos de esos factores se refieren a las condiciones del proceso social y otros a factores humanos. La capacidad de liderazgo para conducir las tareas de planificación constituye en esta síntesis una suerte de condición subyacente, necesaria pero no suficiente.

A grandes rasgos, las dificultades que afectan la planificación residen en la falta de coincidencia entre los planteamientos de las oficinas nacionales de planificación y la carencia de definiciones sobre una política de desarrollo que, al mismo tiempo que aborde los problemas esenciales de cada país, sea capaz de suscitar en torno a ella un consenso de suficiente amplitud que le permita superar los obstáculos que se opongan a su ejecución. La falta de definición o imprecisión de estrategias de desarrollo viables, tanto desde el punto de vista técnico como social, constituye una de las causas fundamentales con que tropieza la planificación para constituirse realmente en un instrumento eficiente de coherencia de las decisiones públicas. La planificación como método sólo puede dar armonía y eficacia a una política definida en sus grandes líneas, pero no puede sobrepasar su alcance e imprimir al plan de desarrollo una trascendencia o profundidad que satisfaga criterios técnicos sin tener en cuenta, por una parte, los condicionantes administrativos o políticos, y, por la otra, la capacidad, el prestigio y la influencia técnica de los mismos órganos de planificación.

En suma, América Latina está viviendo una etapa de transición en tanto explora una nueva política de desarrollo que complementa la de sustitución de importaciones e industrialización.

Todavía no han aparecido, ni aun técnicamente expuestos con claridad, planteamientos adecuados que respondan a las nuevas etapas de desarrollo que deberá afrontar la región y al actual agravamiento de algunos rasgos negativos del proceso de desarrollo latinoamericano. Frente a esa realidad y ante la falta de una definición clara y exacta de objetivos, las oficinas de planificación tienden a adelantar en los planes decisiones de trascendencia que, a su juicio, responderían a esa nueva política de desarrollo sobre la cual todavía no hay formado consenso alguno. Se produce así entre los hechos y los planes un desajuste que si en parte ha incitado a reflexionar sobre la necesidad de redefinir las políticas de desarrollo, por otra disminuye las esperanzas que se cifraron sobre las bondades y la eficacia de la planificación, olvidando que ésta sólo puede tener valor en el contexto de una política o estrategia de desarrollo definida. Una oficina de planificación puede contribuir a formular tal estrategia en forma más coherente, pero no puede operar si ella falta, como así tampoco exceder sus límites u objetivos.

Ahora bien, no basta la sola formulación de una estrategia de desarrollo explícita o implícita para que la planificación encuentre su cauce positivo. Es necesario, además, que esa estrategia adquiera las connotaciones dinámicas de una coyuntura favorable e implique ciertos cambios con respecto al marco tradicional de la política económica; en caso contrario, el «aparato burocrático» aventaja a las oficinas de planificación para imponer al proceso el mínimo de «racionalidad». La administración, sobre todo en los países que tienen una tradición en la materia, y donde cada organismo es celoso defensor de su autonomía de decisiones suele conservar fuerza suficiente para encauzar el proceso de desarrollo dentro del marco de una política tradicional.

Cuando la reorientación de la política económica de un país parece hacerse más necesaria, aumenta el grado de receptividad de los políticos. Por tanto, la formulación de una estrategia de

desarrollo encuentra una más amplia acogida en todos los niveles y se revitaliza la planificación. Tampoco es menos cierto que en la mayoría de los casos la continuidad de la política tradicional relega a la planificación a un papel secundario, y que la formulación de estrategias de desarrollo sólo encuentra en estos casos un ambiente propicio en las universidades, en los institutos de investigación y en los círculos intelectuales.

Aunque hemos sostenido desde un principio que planificar no es tarea exclusiva de las oficinas de planificación, difícilmente se aceptaría que tenga vigencia tal proceso en países donde se cumplen los requisitos anteriores, pero al margen del aparato formal de planificación. Hay, pues, un requisito de formalidad que implícitamente se ha exigido a la planificación; que se la encauce desde una oficina especializada y expresamente constituida que difunda sus orientaciones a todas las ramas de la administración por medio de las oficinas sectoriales. Esto nos vuelve al problema de insertar la planificación en la administración pública.

Los requisitos aludidos implican una condición estrictamente formal, y es que dentro de la oficina de planificación debe haber una capacidad de liderazgo y conducción que permita dar racionalidad formal a la política de desarrollo; mas, infortunadamente esas condiciones no quedan satisfechas con facilidad en América Latina. En efecto, no siempre han coincidido en el tiempo la capacidad de liderazgo y la definición de una estrategia de desarrollo que implique cambios; otras veces, la definición de cambios de cierta trascendencia y su ejecución han absorbido casi por completo las mejores capacidades relegando las oficinas de planificación a un papel secundario por falta de conducción.

La breve historia de la planificación latinoamericana demuestra reiteradamente que cada vez que se han dado las condiciones para ejecutar una política de transformaciones, fue necesario reorganizar las oficinas de planificación y entrenar

apresuradamente nuevos grupos técnicos, lo que produce una asincronía entre la capacidad de dichas oficinas para la acción y la oportunidad favorable.

La planificación no está viviendo en América Latina la etapa que precede al zozotamiento, sino un período específico que corresponde a la búsqueda de nuevas modalidades para abordar etapas también nuevas. Pero este aparente »eclipse« operativo coincide, por lo general, con una gran actividad intelectual para superar constructivamente esta difícil etapa. Y también por razones apuntadas, parece comprensible que esta actividad intelectual que apunta a un reencuentro de la planificación con el desarrollo, surja principalmente al margen de los aparatos formales de planificación.

#### b) *Los efectos o causas aparentes*

Para explicar los obstáculos que se oponen a la planificación, muchas veces se recurre a factores que, en definitiva, no son sino efectos de los antes señalados. Se afirma, por ejemplo, que a la planificación latinoamericana le falta operatividad; que no estudia suficientes proyectos para dar sentido práctico a los planes; que los sistemas de planificación son incompletos porque no incluyen un sistema de planes anuales operativos; que la rigidez de la administración pública ha impedido el ejercicio pleno de la planificación y es necesario reorganizarla; que los sistemas de información en materia de estadísticas, recursos naturales, etc., no están adecuados a las necesidades de programar el desarrollo; que la incertidumbre del comercio exterior limita la posibilidad de planificar; que no se cumplen las ofertas de financiamiento externo, etc. Es verdad que estos factores existen y han afectado de manera adversa el ejercicio de la planificación, y acaso sean los problemas *más visibles* por estar precisamente en la superficie, pero un diagnóstico que pretenda explicar las causas más profundas del proceso no puede limitarse a esas ob-

servaciones. Más allá de estos obstáculos aparentes está la contradicción entre un método, cuya eficacia depende de la definición de una política que lo exija, y una realidad que, aunque parece aceptar el método, no ha sido capaz de producir las definiciones ni de impulsar una dinámica que den vida al método.

El ejemplo de los planes anuales puede ser ilustrativo a este respecto. Dichos planes siempre han estado ausentes en los sistemas latinoamericanos de planificación. Ahora bien, durante la fase en que la mayoría de nuestros países estaban empeñados en una política de industrialización y sustitución de importaciones, acerca de la cual hubo un consenso nacional y latinoamericano muy claro, la ausencia de planes anuales no podía constituir una falla ostensible y sustantivamente limitativa de los esquemas de planificación, porque la estrategia de sustitución de importaciones ya había definido los mecanismos esenciales de decisión a corto plazo e influía sobre ellos. Las tarifas aduaneras y los impuestos a las importaciones en general, la imposibilidad de importar bienes básicos al principio y la protección arancelaria después, la política de gastos públicos en general, etc., se ajustaron para dar operatividad y sentido práctico a la estrategia de sustitución de importaciones, sin necesidad de planes anuales coherentes. Por eso, a pesar de la inexistencia de dichos planes, la política de sustitución de importaciones a corto plazo no podía desviarse en la práctica de sus concepciones fundamentales; tal omisión sólo en forma *secundaria* podía afectar la eficacia interna y el grado de coordinación de la política anual dentro de un marco previamente definido y operante. Pero no ocurre lo mismo durante la etapa de transición que ahora está viviendo América Latina, cuando la omisión de planes anuales operativos constituye una falla más ostensible y una contradicción entre las orientaciones que recogen los planes a mediano plazo y las que se ejecutan en la realidad. En la medida que la acción a corto plazo encuentra su orientación en la continuidad de la política tradicional, cuando los planes a mediano

plazo tratan de inspirarse en la redefinición de esa política, sin que haya consenso sobre ella, *no puede esperarse una coordinación prácticamente espontánea entre los requisitos esenciales de los planes a corto y a mediano plazo*. Cuando no hay planes anuales, nada obliga a examinar globalmente la política a corto plazo en relación con los planes de desarrollo para producir así una síntesis entre la coyuntura y las rigideces del sistema con las orientaciones de los planes a mediano plazo. Por ello, aun cuando la falta de planes anuales es un fenómeno tan antiguo como la misma planificación general, sólo en los últimos años ha surgido a la superficie como una falla fundamental del sistema.

Las mismas consideraciones pueden hacerse sobre la insuficiencia de proyectos que acompañen a los planes. El análisis de la carencia de proyectos suele quedar oscurecido por la confusión entre aquéllos que corresponden a la continuación de la política tradicional y aquellos otros que exige la redefinición de la política propugnada en algunos planes, es decir; entre los proyectos endógenos y exógenos al modelo de desarrollo vigente. La existencia de un proceso de planificación destinado a reorientar el tipo de crecimiento económico no sólo hace necesario formular más proyectos (para una mayor tasa de inversión), sino sobre todo proyectos *cualitativamente diferentes*. Para el tipo de política tradicional, acorde con el curso rutinario de la economía, tanto la esfera pública como la privada generan un número suficiente de proyectos, aunque de calidad y oportunidad muy variables. Por lo tanto, si la planificación a mediano plazo, en su búsqueda —hasta ahora infructuosa— de una nueva estrategia de desarrollo, no hubiera extremado la demanda de nuevos proyectos, el problema de su escasez, que hoy parece tan agudo, tendría distinto carácter cualitativo y cuantitativo. En otras palabras, la demanda aparente de proyectos es función de las nuevas orientaciones recogidas por los planes, que a menudo no tienen vigencia política, en tanto que la oferta continúa ligada a los mecanismos rutinarios, tanto públicos como priva-

dos. Así *las orientaciones programáticas que sirven de referencia para medir la demanda de proyectos no tienen fuerza real para impulsar su generación*. La crítica a los planes por la escasez de proyectos se basa en gran parte sobre el supuesto de la vigencia de dichos planes y con ello se oculta la causa de fondo que impide formular un número suficiente de proyectos cualitativamente diferentes. Es cierto que la escasez de proyectos estratégicos obedece a múltiples causas —entre las cuales debe mencionarse el clima general de desarrollo, el nivel técnico nacional, la magnitud y naturaleza de los proyectos potenciales, la falta de empresas consultoras nacionales, problemas institucionales, etc.— pero la importancia de estas posibles explicaciones está supeditada a la falta de una estrategia de desarrollo viable acorde con los planteamientos formales incluidos en los planes mismos. No podría darse operatividad en la formulación de proyectos estratégicos si no es operativa la nueva estrategia que los requiere; su mejor demostración es que las »ideas« sobre proyectos que propugnan varios estudios sobre estrategias de desarrollo realizados en los últimos años sólo en muy contadas ocasiones han originado »estudios de preinversión« que pudieran definirlos con rigor. Estos estudios sobre estrategia, con buenas razones, más se han preocupado para demostrar a cada país la necesidad de un cambio en el patrón de desarrollo, que por buscar proyectos viables a mediano plazo. En ningún caso se dedicó tiempo suficiente a la complementación de ambos niveles de análisis en un encadenamiento de acciones progresivas que tuviera en cuenta tanto la eficacia económica como la viabilidad política del proceso.

Los sistemas de información estadística se citan también generalmente como otro gran obstáculo para formular y controlar los planes; esta afirmación implica el supuesto que los planes se ejecutan y controlan. Si algo relativamente simple como adaptar los sistemas de información estadística a las necesidades de la planificación no pudo realizarse en forma acabada en Amé-

rica Latina es porque la planificación misma tuvo una vigencia limitada. De aquí que sea incorrecto explicar la limitada vigencia de la planificación por las dificultades de orden estadístico. Consideraciones similares pueden hacerse cuando se argumenta, como suele hacerse, acerca de las dificultades para obviar las rigideces de la administración pública y adecuarla a las necesidades de la planificación.

Puede afirmarse, en suma, que las condiciones definidas como requisitos para que la planificación tenga aplicación práctica no han logrado hasta ahora permanencia o estabilidad en el proceso social y por eso determinan también el carácter fluctuante de la planificación como método de gobierno. Ello parecería sugerir una característica inherente a la planificación aplicada a un sistema donde no es *esencial*. No es ésta una afirmación apodíctica, sino más bien una tesis que entendemos se deduce de las conclusiones anteriores y que debería ser profundizada.

A lo largo de todo este capítulo se subrayó la importancia de los factores vinculados al medio en que se desenvuelve la planificación y, salvo escasas referencias, no se ha entrado en las explicaciones que tal vez podría brindar la »construcción interna« de la planificación como método; que es el propósito principal del siguiente capítulo.

## **Los supuestos básicos de la concepción interna de la planificación**

### **1. CONSIDERACIONES GENERALES**

En América Latina, a partir de la elaboración de la técnica de proyecciones, la planificación se ha preocupado más de su objeto que de sí misma, aislando artificialmente ambos planos. De ahí que parezca conveniente analizar tanto los supuestos sobre los que estuvo asentada la planificación durante los últimos años, como las limitaciones en su estructura metodológica interna, factores que se fueron advirtiendo como resultado de su falta de adaptación a los cambios en el proceso de desarrollo. No se trata de un análisis completo y definitivo de los elementos básicos conforme a los cuales se estructuró la idea de planificación ni de una apreciación total de los aspectos internos que la dificultaron. Más bien se aspira a identificar los supuestos más relevantes sobre los cuales se han basado conceptualmente los planes de desarrollo y de qué manera esta forma de abordar el asunto pudo provocar reacciones que trabaron su ulterior ejecución. De esta manera se procura comprender los supuestos conceptuales con los cuales trabajaron los planificadores; vale decir, se ha querido explorar aunque de manera rudimentaria, una epistemología de la planificación; dicha tarea, como es lógico, requerirá tiempo para ser llevada a feliz término. Para ello se hace indispensable identificar tales supuestos y señalar su correspondencia con el sistema socioeconómico en que la planificación opera.

Un análisis cuidadoso de los supuestos mismos de la idea de planificación (que en rigor pretende ser un método para actuar racionalmente sobre la realidad), nos llevaría, de modo casi insensible, a una cuestión mucho más general y abstracta, y cuyo estudio entendemos estaría fuera de lugar aquí; nos referi-

mos al problema de la teoría del conocimiento, o gnoseología, que se preocupa tanto del proceso de conocer como del resultado del conocimiento. Y también al problema epistemológico, es decir, según lo define el *Vocabulario* de Lalande, »el estudio crítico de los principios, de las hipótesis y de los resultados de las diversas ciencias, destinado a determinar su origen lógico (no psicológico), su valor y alcance objetivo«. Tampoco podemos abordar en este lugar el estudio de los sucesivos pasos que conducen a elaborar una teoría, su adecuación a la realidad, y menos aún examinar los factores sociales que condicionan el conocimiento. En última instancia, todas estas interrogantes podrían sintetizarse poniendo signo de pregunta a la proposición: »todo lo que es racional es real; y todo lo que es real es racional« (Hegel, »Prefacio« a la *Filosofía del derecho*), que sólo tiene una respuesta afirmativa y satisfactoria dentro de un sistema de idealismo absoluto, pero que es apenas un punto de partida para toda reflexión que no admita dogmáticamente esos supuestos.

A los efectos de este trabajo parece suficiente por tanto distinguir el plano de la realidad conceptual, cuya interacción sí interesa sobremanera con particular referencia al tema de la planificación.

Véase a continuación el paralelismo entre ambos planos:

1º. La realidad tiene su estructura y otras las ideas que tratan de expresarla; la planificación admite, como punto de partida, que hay entre ambos planos una correspondencia no mecánica, sino antes bien dinámica y creadora. En el plano material, la realidad está conformada por »hechos« y »estructuras reales«, que constituyen los elementos del proceso social, mientras que en el plano de las ideas se elabora una forma de representación de esos elementos, de donde surgen »categorías de análisis« y »estructuras analíticas«, que a su vez son piezas de un modelo representativo de la realidad. De este modo, la planificación debe suponer que existe una *correspondencia esencial* entre las

categorías de análisis y los problemas fundamentales del momento histórico al cual se aplican, así como entre las estructuras analíticas empleadas y las estructuras reales. Se insiste sobre la correspondencia esencial porque muchas veces las estructuras reales no se evidencian en la superficie más fácilmente visible, y, como es sabido, un "retrato" de la realidad no siempre es su más fiel representación. La planificación se asienta sobre la posibilidad de un modelo que guarde correspondencia o analogía esencial con lo que ocurre en el plano material.

2°. La realidad constituye una *totalidad* que el análisis puede descomponer en *partes*, aislando elementos. En el plano material no existen compartimentos, todo es un continuo integral que constituye la o las *dimensiones de la realidad*; en el plano de las ideas, en cambio, sólo es posible una *totalidad analítica*, donde las fronteras del problema a estudiar se definen de modo convencional, según el sentido y los propósitos del estudio. El término "problema" ya expresa una elaboración intelectual que "aisla" una parte, pues en la realidad lo económico, lo social, lo político, lo técnico, el pasado, el presente, el futuro, etc., constituyen un todo indisoluble, sin fronteras visibles. La demarcación de la totalidad analítica afecta esencialmente el contenido del modelo que pretende representar la dimensión real; y la *totalidad analítica* es precisamente una demarcación óptima que contiene una dimensión social delimitada con la amplitud necesaria para ser comprensible.

3°. La *realidad* constituye una totalidad que el análisis puede descomponer en *momentos*, algunos de los cuales son más o menos significativos para la planificación; el tiempo para ésta no es homogéneo sino cargado de significaciones. Estos  *cortes analíticos en el tiempo* pueden abordarse por lo menos en dos planos:

a) Períodos funcionales a los propósitos del plan. Así, por ejemplo, las orientaciones sobre la dirección del proceso de desarrollo sólo pueden apreciarse dentro de una perspectiva supe-

rior a los 20 o 25 años; las especificaciones más precisas sobre las acciones y proyectos básicos necesarios para cumplir una etapa de ese proceso requiere períodos intermedios más reducidos y variables según sea la naturaleza del agregado sectorial; por último, las decisiones operativas deben referirse a períodos anuales y hasta menores.

b) Períodos funcionales para el análisis del comportamiento de los agregados sociales en cada fecha significativa, comprendidos en el proceso desde el punto de partida al de llegada. De esta manera, si se llama »trayectoria« al recorrido entre ambos puntos, puede decirse que el análisis del comportamiento es necesario tanto en los puntos extremos como en algunos puntos críticos que están »dentro« de la trayectoria.

La segmentación de la realidad continua en un tiempo convencional —aunque no arbitrariamente determinado— supone que captará momentos críticos de esa realidad especialmente significativos a los fines del análisis. Es decir, aunque el modelo abstracto reconstituye la realidad »dejando en blanco« los períodos de tiempo entre dos »fechas« consecutivas que determinan la trayectoria, ello no desfigura ni falsea la *correspondencia* que debe haber entre el modelo y la realidad, porque esos vacíos resultan bien representados por los puntos extremos de cada período. Se supone, además, que la trayectoria, como dimensión temporal, posee una extensión que le permite captar lo esencial de la nueva ordenación consciente que persigue el plan. La extensión de la trayectoria y su división en períodos poseen de esta manera una dimensión y una segmentación eficientes cuando no afectan la *correspondencia* entre modelo y realidad.

4°. La realidad, y sobre todo la histórico-social, tiene un desenvolvimiento en el tiempo que la planificación pretende abarcar; por un lado, formulando »modelos de comportamiento« que tratan de penetrar esa realidad con sus contradicciones, desequilibrios y desajustes; y por el otro, con un »modelo normati-

Cuadro 4  
LOS SUPUESTOS DE LA PLANIFICACION

Plano material	Plano intelectual o de las ideas	Supuestos implícitamente aceptados
1. Estructuras reales y hechos	Categorías de análisis y estructuras analíticas	Correspondencia
2. Dimensiones de la realidad	Totalidad analítica que escoge una parte	Totalidad
3. Continuidad histórica	Cortes analíticos en el tiempo	Correspondencia
4. Comportamiento histórico	Modelo de comportamiento	Equilibrio
5. Dinámica de transformación	Política de cambios	Racionalidad
6. Resultados sociales en una dimensión continua	Metas de cambio en periodos convencionales	Cuantificación operante

vo" que procura imponer a esa misma realidad una "racionalidad formal". En el plano material se registra un *comportamiento histórico* conformado por hechos trascendentes, circundados a su vez por otros secundarios y particulares, a la par que se gesta permanentemente un futuro incierto. El vínculo entre ambas representaciones del plano material no es siempre riguroso y a menudo quedan fundamentalmente disociadas. Así, los modelos de comportamiento que subyacen en un diagnóstico muestran el desequilibrio, la inestabilidad social, la existencia de desajustes y saltos en el proceso de evolución económica y tensiones periódicas entre los grupos sociales. El desequilibrio es el rasgo predominante de la evolución real; por lo tanto el supuesto de *equilibrio* que fundamenta el modelo normativo del

futuro constituye la característica más controvertida del orden consciente que la planificación se propone imponer.

5°. El contrapunto dialéctico entre la realidad y las ideas que aspiran entenderla, explicarla y modificarla (en este caso especial la planificación), pone de relieve contradicciones que el *plan* pretende racionalizar. En el plano material se produce una *dinámica de transformación* de intensidad variable en el tiempo; su paralelo en el plano intelectual es la política de cambios, la »política construida«. La planificación, es por lo tanto, el método de formulación de una »política construida«. La dinámica de transformación material conforma un proceso que, para el planificador, contiene muchas »irracionalidades«, aunque éstas guarden una coherencia interna y sean funcionales con el modelo criticado. La racionalidad del plan también tiene una coherencia interna, pero ésta es una coherencia »ideal«. Por definición, no existe sinonimia entre el comportamiento histórico y el modelo del plan, sino que entre ambos surge una oposición para resolver la cual se supone que *puede y debe* prevalecer la *racionalidad* del plan. El supuesto de racionalidad es así otro elemento de la planificación.

6°. El tiempo dentro del cual transcurre la realidad es continuo; pero la planificación que aspira a actuar sobre ella tiene otro discontinuo o convencional, y para operar debe hacerlo cuantificando los siempre necesarios ajustes, que pueden ser tanto de ritmo como de dirección. La cantidad es un resultado que se mide convencionalmente, mientras que el plan debe anticipar la cantidad de cambios necesarios y posibles. Es decir, la planificación supone no sólo que las irracionalidades pueden y deben eliminarse, sino también que ello puede hacerse en cantidad o proporciones precisas y en plazos determinados. Así, por ejemplo, al lento crecimiento en el plano material se opone una tasa de *x* por ciento en un plan de desarrollo, pero un *x* por ciento que altere el rumbo o dirección del proceso. Si lo necesario coincide con lo viable en una demarcación temporal, la cuan-

tificación es *operativa*, pues define un rango cuantitativo dentro del cual la norma es alcanzable.

Este breve análisis ha permitido señalar cinco supuestos básicos de la planificación: *correspondencia*, *totalidad analítica*, *equilibrio*, *racionalidad*, y *cuantificación operativa*. Quizás un análisis más profundo amplíe esta lista, pero por ahora ella es suficiente y coherente con el carácter exploratorio de este documento.

## 2. REFLEXIONES EN TORNO A LOS SUPUESTOS BÁSICOS DE LA PLANIFICACIÓN

Internarse en el inexplorado campo de los supuestos sobre los cuales descansa una técnica constituye una incitación polémica, tanto por la trascendencia del tema como por la diversidad de enfoques y apreciaciones posibles. En realidad se trata de un asunto escasamente analizado y que sólo desde hace poco parece inquietar a los planificadores cuando persiguen una interpretación más precisa de los factores que influyen sobre las orientaciones del proceso de planificación.

En muchos casos hácese difícil establecer una relación directa entre dichos supuestos y los obstáculos advertidos en la práctica de la planificación; tampoco es siempre fácil distinguir si su origen está en la validez de los mismos —sujetos a matices de interpretación— o en su práctica inadecuada.

### a) *El supuesto de adecuación o correspondencia*

Las categorías de análisis empleadas por la planificación aspiran a expresar en toda su riqueza las plurales dimensiones de la realidad social contemporánea. La planificación supone una elaboración o abstracción intelectual previa que permita representar la realidad social que se ofrece entre el observador crítico y la realidad material. El modelo construido sobre la realidad, es sólo un punto de partida para concebir las alteraciones necesarias en la dirección y velocidad del proceso de desarrollo.

Todo *modelo teórico*, puede ser, a su vez un *modelo ideal* o una *interpretación* (véase M. Bunge, *La investigación científica*). Por consiguiente, toda política construida sobre modelos inadecuados tendrá las limitaciones de éstos, de allí que la planificación sólo es adecuada cuando hay correspondencia satisfactoria entre la realidad y los métodos.

Ahora bien, ¿qué ha sucedido en la práctica de la planificación? En primer lugar, la planificación parece haber establecido una separación artificial entre categorías económicas, sociales y políticas, lo cual a su vez definió una totalidad analítica de "lo económico" amputada y, en consecuencia, autolimitante. En segundo lugar, dentro de las categorías económicas, éstas se limitaron en su gran mayoría a las propias de la etapa de la sustitución de importaciones y de la preocupación por la velocidad del desarrollo.

Ya se explicó en el capítulo precedente que el aislamiento de "lo económico" y "lo político" impide penetrar en la esencia del problema de la planificación. También allí se demostró que la gran mayoría de las categorías de análisis que emplea un plan provienen de su fase de aplicación a la política de sustitución de importaciones, etapa durante la cual esas categorías guardaron una correspondencia satisfactoria con los temas esenciales del desarrollo. No es necesario, en consecuencia, ahondar más aquí sobre ese asunto.

Estos factores, que simplifican y empobrecen la realidad, distorsionan la *correspondencia* y se advierte una asincronía entre los métodos aplicados y la realidad abordada, al tiempo que mengua su capacidad para abordar los problemas que plantea la interrogante sobre la *dirección* del proceso de desarrollo.

#### b) *El supuesto de "totalidad analítica"*

Las relaciones entre el todo y las partes pueden interpretarse con un sentido "organicista" o "atomista"; para la primera po-

sición la interrelación de factores es tan inextricable que »todo influye sobre todo«; para la segunda, como el todo no es otra cosa que la suma mecánica de las partes, el análisis de porciones de la realidad es posible sin riesgo de deformaciones. La concepción atomista de la sociedad amenaza con desfigurar la realidad, cuya comprensión sólo es posible como »totalidad« que concede significado al conjunto. Como la noción de estructura social no puede ser directamente aprehendida de la realidad concreta, es decir, no se vincula a la realidad empírica, sino a los modelos contruidos sobre ésta, la concepción de la »totalidad« o del »sistema« resulta imprescindible para comprender e identificar las estructuras sociales, cuyas partes sólo adquieren significado en el marco de conjunto. La idea de la »interdependencia o totalidad« económica obliga también a adoptar la totalidad para captar no sólo los efectos directos sino también los indirectos. De ahí el natural distanciamiento entre el planificador y el »hombre práctico«; para éste, que concibe una »totalidad operativa«, todo puede solucionarse con proyectos que resuelvan cada parte por separado, sin haber integrado previamente el significado de cada parte dentro del conjunto del sistema. Por su lado el especialista en proyectos entiende que la »totalidad operativa« no es un complemento de la »totalidad analítica«, sino su sustituto integral. Las objeciones a estos criterios son muchas: el especialista de proyectos puede errar fácilmente tanto en la selección del área de acción como en la previsión de sus efectos indirectos y, por consiguiente, en la inserción de su proyecto dentro del conjunto social. En suma, la categoría de totalidad es uno de los requisitos lógicos de la planificación.

Partiendo de la planificación nacional, se distinguió la planificación global como un marco estratégico previo y al cual debían referirse las etapas siguientes del proceso. La planificación sectorial y su expresión en términos de proyectos y del instrumental de política económica daban origen a aproxima-

ciones sucesivas que permitían armonizar el plan, teniendo en cuenta las relaciones intersectoriales. La consideración de los factores espaciales permitía nuevos cortes en la actividad económico-social susceptibles de introducirse dentro del esquema de formulación.

Este enfoque lógico entrañaba como práctica admitir: 1) la existencia de un conocimiento acumulado y de una capacidad de análisis para interpretar el funcionamiento del sistema económico-social y proyectarlo en toda su *amplitud y complejidad*; 2) que el análisis global distinguiría entre lo importante y lo secundario de dicho sistema, lo que implicaba a su vez una formulación estratégica capaz de destacar rigurosamente las partes que predominan e inducen al conjunto; 3) que en función de los cortes sectoriales es posible integrar esos elementos en un todo armónico, lo que presuponía un análisis de *compatibilidad* dentro del conjunto.

Si la comprensión de un problema exige abarcar el conjunto, la «totalidad analítica» de la situación, la acción, en cambio, es siempre un acto selectivo que apunta a las partes estratégicas del todo y descansa sobre el supuesto de «totalidad operativa». El carácter parcial de la acción no se opone, en consecuencia, al principio de totalidad como método. La distinción, en gran medida artificial, entre el plan, por un lado, y la política económica para implementarlo, por otro, contribuyó en muchos casos a oscurecer estos conceptos casi evidentes.

Así, algunos planes revelan que la aplicación del principio de totalidad se fue desvirtuando. En efecto, más que referirse a la totalidad sustantiva, se pretendió aplicar un concepto de *totalidad formal*, expresado en el abarcamiento extensivo de los sectores económicos y sociales. A la luz de tal experiencia aparece como necesaria la superación de esa totalidad formal refiriéndola a su concepción original de una «totalidad analítica» que pueda revelar las partes estratégicas y fundamentar sólidamente el campo de la «totalidad operativa».

En la confección del diagnóstico que sirve de base a la elaboración de un plan, donde se procura señalar las principales potencialidades y obstáculos al desarrollo, es indispensable un análisis amplio que permita situar el desarrollo dentro de una perspectiva de la mayor universalidad posible. Por lo tanto, una vez identificados dichos obstáculos, el análisis y la elaboración concreta de los planes podrían abordar con mayor profundidad los sectores y actividades que se consideren »estratégicos« para modificar la situación existente. Esto implica, a su vez, la posibilidad de planificar más a fondo las áreas claves, siempre dentro de un marco de conjunto y a partir de una estrategia global de desarrollo.

La breve historia de la planificación en América Latina muestra también que no siempre se realizó su ejercicio dentro de una visión global. Hubo experiencias en materia de planificación sectorial y de proyectos prioritarios o estratégicos realizadas sin un marco de orientación previo, sin respetar siquiera el marco de la »totalidad analítica« en la esfera de lo económico; y en la actualidad se observa una tendencia peligrosa a retornar a ese tipo de aproximaciones, acaso como producto de la frustración acumulada en la formulación de planes. Hay una diferencia, sin embargo, entre la primera época de los programas sectoriales aislados y la formulación de grandes proyectos, con respecto a la de las tendencias recientes a la parcialidad inorgánica. Antes, esos proyectos y programas se formularon como parte de una política de industrialización elemental e inevitable; ahora ello tiende a hacerse como réplica a la falta de definición de la política de desarrollo.

### c) *El supuesto de equilibrio*

El tema del equilibrio en el desarrollo constituye un buen ejemplo de un asunto teórico que divide a los economistas. Como gran parte de las discusiones surgen de incomprendiones y de imprecisión

de conceptos, parece urgente contribuir a formular correctamente el problema y definir sus términos con alguna precisión; de esta manera se eliminarán confusiones conceptuales y su aparente oposición, para centrar el debate allí donde realmente existen discrepancias de fondo.

Parece indispensable ante todo definir con algún rigor los términos »equilibrio« y »desequilibrio«. Por de pronto conviene distinguir entre *equilibrio contable* y *equilibrio del sistema*. El análisis de compatibilidad inherente a cualquier concepto de planificación, no se contrapone al concepto de desequilibrio del sistema ni está en contradicción con la tesis que preconiza provocar y aprovechar los desequilibrios económicos como forma de dinamizar y orientar el crecimiento. El análisis de compatibilidad es, en rigor, el estudio de las consecuencias de los desequilibrios y de sus soluciones, cuya expresión formal es el »equilibrio contable«, aunque no necesariamente el equilibrio económico del sistema. La capacidad subutilizada, las variaciones de existencias, las importaciones, las variaciones de precios, etc., permiten el equilibrio contable de las magnitudes económicas, pero no el equilibrio económico de esas mismas magnitudes contables. Esto demuestra que la lógica de la planificación no exige el equilibrio. Queda, sin embargo, un segundo asunto que aclarar: si la lógica del desarrollo exige el equilibrio y si éste es posible. Ello nos conduce directamente al »equilibrio del sistema«. No es oportuno referirse aquí a las tesis sociológicas que rechazan la continuidad o suavidad en la evolución y postulan el crecimiento a saltos en el contexto de inarmonías y tensiones. Los fenómenos sociales no se producen a lo largo de una función continua, y el desarrollo económico, como fenómeno social, sigue esas discontinuidades, saltos y desequilibrios. ¿Puede la planificación colocarse por encima del comportamiento social pretendiendo eliminar las »ineficiencias« de esas discontinuidades, saltos y desequilibrios, o, por el contrario, sólo tienen sentido como instrumento inserto en la sociedad y, por lo tanto, de alcan-

ces más modestos? Si la respuesta a la primera interrogantes es negativa, la planificación debe operar en la sociedad »tal como es« y no en una falsa abstracción de ella. Las discontinuidades en los ritmos de crecimiento, los desajustes entre oferta y demanda, la falta de armonía en la estructura productiva, etc., no sólo son elementos de un proceso dinámico en permanente reajuste, sino que forman parte de las motivaciones de los grupos sociales que conforman el sistema e impulsan a superar situaciones estacionarias.

A los efectos de este análisis conviene distinguir dos aspectos del concepto de desequilibrio económico. Uno, de orden *temporal*, se refiere a la *diacronía* del sistema y proviene de la ausencia de reacciones instantáneas para eliminar los desajustes, lo que determina una trayectoria discontinua y fluctuante en la evolución del sistema o la permanencia decreciente de ciertos desajustes a la par que se acrecientan otros nuevos. El otro aspecto, de orden *atemporal* y que puede referirse a la *sincronía* del sistema, se revela por la comparación entre el funcionamiento de una estructura real y un patrón llamado normal. Ambos aspectos están dinámicamente ligados. A veces, por ejemplo, la forma de sacar a una economía del estancamiento puede exigir la realización de proyectos desproporcionados al tamaño del mercado o al estado de desarrollo de un país, rompiendo con ello la armonía mediocre de esa estructura económica y creando un desajuste del sistema que desate tensiones económicas, las que motivarían su superación en un tiempo variable. En este caso, la dinamización del sistema se basaría en la ruptura de las relaciones lógicas entre sectores mediante el crecimiento exagerado de una rama de actividad líder que necesariamente tendría un efecto de inducción sobre el resto, creando las motivaciones reales para su crecimiento. El papel de la planificación, en estas circunstancias, sería reconocer que esos desajustes son inherentes a la evolución social y considerarlos en la planificación como parte de la instrumentación de un plan de desarrollo.

Esta discusión puede replantearse en términos más generales preguntando si la planificación puede tener un trasfondo simplemente *normativo*, en el sentido de negarse a aceptar una realidad, argumentando que es condenable. Las leyes penales, por ejemplo, prohíben y condenan el hurto justamente porque existe y es condenable. Pero el método de planificación parte de la norma, *no es* la norma, y su comparación con esa ley sería a todas luces falsa porque su temática comienza sólo con la definición de las políticas y programas para terminar con ese vicio social. Así como ningún Ministro de Justicia programaría la eliminación de las colonias penales ateniéndose al argumento de que *no debe* haber reclusos porque *no deben* cometerse delitos, tampoco el Ministro de Planificación puede olvidar que ciertos tipos de desequilibrio continuarán existiendo en el futuro y que constituyen un dato importante para la planificación, ya que ésta no puede pretender un éxito total en el control del proceso social a fin de eliminarlos.

La función elemental del plan es superar la imprevisión, pero si éste es sólo un modelo normativo que contempla la forma de alcanzar los objetivos perseguidos, tal enfoque unilateral, a la par que elimina las imprevisiones derivadas de la ausencia de orientaciones centrales, abre camino a las otras que se originan por los desequilibrios y desajustes que muestra la realidad en relación con la previsión única considerada. Por ello, el plan debe considerar a la realidad como un «oponente», cuyas reacciones y conducta no son siempre previsibles ni controlables, no como un medio sometido. Por estas razones, resulta al menos dudoso que en la práctica de la planificación, una vez evidenciados por el diagnóstico los desequilibrios y tensiones, se recurra en algunos casos a las técnicas de planificación pretendiendo provocar una evolución económico-social caracterizada por la *suavidad* en la trayectoria de la economía y por la *armonía* con que habrían de comportarse todos sus elementos y agentes. Es decir, ya no sólo se trata de programar «otra historia», sino que la posibilidad de hacerlo

»en armonía« y en ajuste perfecto del sistema económico, donde cada problema tiene una »solución oportuna«. En otras palabras, se supone una perfecta »capacidad de previsión« y una adecuada »capacidad de receptividad« del sistema para actuar en el sentido que la previsión indica. En una economía totalmente estatizada ello sería quizás menos irreal, pero existiendo el sector privado, difícilmente las soluciones serán oportunas exactas en términos de la »previsión oficial«, aunque lo sean en función de las previsiones de la empresa. Los excesos de capacidad instalada, la falta de armonía en el crecimiento de los sectores, creando desajustes entre oferta y demanda, etc. resultan hechos que la planificación quiere pero no puede evitar ante la complejidad del proceso social.

En este sentido, la modelística de la planificación usada en América Latina refleja la superposición de una »estructura ideal« por sobre la realidad. En el fondo, esa modelística sigue el procedimiento de definir metas y calcular los requisitos para su cumplimiento, *sin* que dichos requisitos, en su gran mayoría, se *inferan* del comportamiento del sistema. Es decir, se trabaja con un esquema que define objetivos, metas intermedias e instrumentos de política económica, y se supone que gracias a estos últimos esa »política construida« puede sustituir el comportamiento histórico. Pero cuando se trata de planificar, la proyección tiene que surgir del comportamiento real aunque necesariamente difiera de éste, pues su propósito no es contrastar »lo que debería ser« con »lo que es«, sino alterar »lo que es«. Así, pues, el supuesto de equilibrio se refleja en la modelística de la planificación porque allí, lejos de explicar el comportamiento real del sistema, sólo se define un conjunto de normas coherentes entre sí donde naturalmente se corrigen ineficiencias y desequilibrios. Todo conjunto normativo coherente está, por definición, depurado de ineficiencias.

Sin embargo, se podría construir un modelo que, partiendo de la representación del comportamiento del sistema, registrara las variables esenciales que lo condicionan en su evolución; de-

terminadas esas variables, se podría estudiar su posible alteración compatible con el *grado de control del proceso* y con los cambios necesarios para lograr el conjunto de metas propuesto. Si el resultado fuera negativo, significaría: 1) que el grado de "control del proceso" es insuficiente y requiere una revisión de la participación directa del Estado y de su instrumental de política económica; o 2) que las metas no son hacederas *en ese momento*, porque la correlación de fuerzas sociales no permite el cambio propuesto en la orientación y fortalecimiento del Estado y tampoco se avizora coyuntura alguna que pueda alterar el comportamiento de los agentes económicos o los grupos sociales. En este último caso, las metas normativas deberían ser revisadas hasta que el margen de alteración del comportamiento condicionado por la estructura política permita alcanzarlas. Así, tanto las metas como los requisitos intermedios de acción que surgirían de la iteración del modelo, serían coherentes con el proceso real de comportamiento de la sociedad. Podría llamarse a los resultados de ese modelo metas y requisitos "concitados", porque surgen de un estímulo consciente aplicado a los factores determinantes del comportamiento. En este caso, la historia y el futuro mantendrían una continuidad básica porque ambos, siendo diferentes, se explicarían partiendo de una misma realidad. Tal es la limitación que la planificación tiene en el sistema de mercado, e ignorarla no significa superar el problema de fondo.

En cambio, si el modelo que sirve de base a la planificación constituye una derivación coherente de las metas perseguidas y sólo se toma de la realidad el "punto de partida" del plan, las metas únicamente podrán revisarse por un cotejo con los "órdenes de magnitud" que parecen posibles según el juicio técnico del analista y los requisitos intermedios serán el resultado simple y exclusivo de las exigencias de las primeras. La armonía y el equilibrio serán inherentes a este modelo. No puede en este caso verificarse si los requisitos intermedios así calculados responden o no a las posibilidades materiales de que se desvíe el comportamiento

del sistema; sólo será posible comparar sus resultados con los "órdenes de magnitud" que parecen razonables.

En una economía socialista el modelo normativo de planificación es perfectamente coherente con el sistema, una vez sancionado en el plano político, porque su comportamiento es esencialmente controlado. En la economía de mercado, en cambio, el modelo normativo es útil pero insuficiente sin un modelo de comportamiento, porque el control consciente y coherente del proceso social es limitado y a su vez limitante de la planificación. No es ésta una cuestión de preferencias subjetivas, sino una realidad innegable que cualquier criterio científico debe considerar.

Por lo demás ciertas simplificaciones permiten *suponer* el equilibrio, pero no *superar* los desequilibrios. Si algún equilibrio es posible, éste debe surgir del interior de la sociedad, no de una norma desvinculada de su comportamiento.

Quienes sostienen la tesis del desequilibrio afirman que, al margen de ciertos rasgos distintivos o particulares que diferencian los diversos estadios de evolución de las economías latinoamericanas, todas ellas revelan, como característica sobresaliente, profundos desequilibrios, inadecuaciones o tensiones en los principales campos de la actividad económica y social. El mantenimiento de tales tensiones o desequilibrios, si bien pueden tener un costo económico o social, constituyen la verdadera expresión del desarrollo, y las acciones y reacciones de los diversos grupos sociales determinan respuestas a esas tensiones. En consecuencia, las motivaciones más ciertas para que los diversos grupos sociales acometan ciertas tareas se encuentran en los incentivos "internos" que brindan esas mismas tensiones, y sólo en forma más limitada en los incentivos "externos" producto de diseños instrumentales de política económica oficial. Partiendo de estas hipótesis básicas, pueden concebirse dos criterios antagónicos sobre el sentido de la planificación. Por un lado, la planificación en cuanto instrumento para aceptar, utilizar e incluso programar

»desequilibrios superables«, como forma de lograr reacciones del sistema social en función de los objetivos perseguidos. Por otro lado, la planificación también podría concebirse como instrumento para eliminar los desequilibrios que se generan espontáneamente, por cuanto éstos necesariamente representan un costo para la sociedad y constituyen soluciones formalmente ineficientes. Sin embargo, por sobre esa discusión, la pretensión de eliminar desequilibrios, además de no ser viable, significaría la eliminación de las motivaciones esenciales del proceso real de desarrollo. El desequilibrio es un proceso de realimentación continua donde la dinámica del desarrollo surge de las mismas respuestas del sistema. En esta tesis, desequilibrio y dinámica son parte de la misma cadena vital de retroalimentación que provoca oscilaciones a lo largo del proceso de desarrollo.

¿Cuál puede ser entonces el papel de la planificación?

1° La planificación puede, ciertamente, contribuir a superar los desequilibrios, pero nunca lograr un equilibrio dado en un corte arbitrario en el tiempo; mientras se superan unos aparecerán otros, pues ellos constituyen las »coyunturas dinámicas« mayores o menores que mueven el proceso y que debe disciplinar la planificación, a la vez que son un »problema« cuya superación puede acelerarse y orientarse.

2° La planificación puede y debe definir las formas de conducir las fuerzas generadoras de los desequilibrios, y en algunos casos crear desequilibrios para aproximar permanentemente la evolución del proceso hacia la imagen perseguida. Los desequilibrios no sólo constituyen un costo, sino también el combustible del proceso.

3° La planificación también puede prever oportunamente las consecuencias de los desequilibrios que aparezcan difíciles de superar y que por ello, en vez de ser dinamizadores, constituyan obstáculos potenciales al desenvolvimiento. En efecto, no todos los desequilibrios son dinamizadores ni siempre el curso del proceso apunta hacia su superación; el papel de la planificación

es justamente lograr que no sólo sean un costo sino principalmente coyunturas dinámicas.

d) *El supuesto de racionalidad y la discontinuidad histórica*

El plan parece establecer una línea divisoria entre la *incoherencia* del pretérito y la *racionalidad* del futuro planificado; no siempre se ha sabido reconocer que el futuro también es en parte historia, como lo son el pasado y el presente.

El instrumental conceptual y metodológico de los planificadores procura alcanzar la máxima racionalidad formal en las decisiones que conforman dichos planes. Así, la utilización de instrumentos analíticos se concibe como un esfuerzo por dar validez científica a un conjunto de decisiones coherentes y compatibles entre sí destinadas a alterar el curso espontáneo del proceso. Como es natural, la adopción de todo este instrumental destinado a garantizar la racionalidad formal de los planes, no asegura que ella pueda modificar la realidad.

La planificación ha sido planteada o aplicada, por consiguiente, más que como un procedimiento cuyos objetivos son inducir cambios coherentes que modificarían los acontecimientos si funcionase en forma »espontánea« el sistema económico-social, como un instrumento capaz de modificar esas tendencias. Las razones y medios por los cuales »el plan« podría »crear otra historia« diferente de la pretérita nunca fueron explicados rigurosa y satisfactoriamente y esto por la sencilla razón que el plan fue concebido como método para »pensar otra historia« posible. Sin embargo, forzoso es reconocer que los acontecimientos económicos escapan al control consciente y voluntario de los sujetos humanos afectados por ellos y que la planificación no modifica radicalmente esa situación aunque aclara el juicio sobre su propia impotencia, y así logra, lenta y progresivamente, algún dominio mayor del proceso social. Renunciar a la planificación es renunciar al control del hombre sobre su propio futuro, pero aplicarla no puede confundirse con el logro de ese control.

La planificación como método y como sistema institucional ha descansado sobre una concepción técnica de racionalidad formal, pero muchos factores hacen que el proceso de planificación no logre siempre compatibilizar *esa racionalidad* con los distintos tipos de orientaciones de la conducta vigente en el sistema económico. Surge así una brecha entre los propósitos perseguidos y el curso efectivo de los acontecimientos que ocurren en el sistema económico-social.

La inconsistencia metodológica entre el diagnóstico y el plan aparece aquí con claridad. Mientras en el primero se busca explicar el presente por un encadenamiento de situaciones a partir del pasado, el futuro no se explica, "se regula". Sin embargo, el futuro es en parte una importante consecuencia de la evolución pasada; y más aún, no toda "política construida" tiene sentido. Así habría que distinguir entre los factores que obstaculizan "el desarrollo del modelo en curso" y aquellos otros que son trabas para un "cambio de ese modelo"; los primeros constituyen problemas *endógenos* al sistema y los otros son *exógenos*. La planificación pudo haberse empleado como instrumento para disciplinar la acción tendiente a superar los problemas endógenos (pero no se hizo así, y tal vez por buenas razones); se constituyó, en cambio, en instrumento para identificar los problemas exógenos y buscar solución a ellos, pretendiendo cambiar el modelo. Pero las estructuras de poder no están interesadas, por definición, en solucionar lo que aquí se llama problemas exógenos y en ello reside la contradicción de los planes como herramientas de cambio. Esto explica la paradoja que muchas oficinas de planificación latinoamericanas parezcan grupos intelectuales de oposición al régimen en vez de a la ejecución de un programa de gobierno.

Este punto lo trata con gran lucidez Antonio Barros de Castro cuando dice que los problemas exógenos "sólo ganan existencia real en la medida que son formulados y socialmente reconocidos como tales. Son pues, en buena medida, un producto de la toma

de conciencia, crítica y condenación de aspectos parciales o globales del sistema económico-social. Adquiere importancia máxima el *sujeto* que los formula (grupo, clase social), su inserción en el sistema, fuerza, potencialidad, etc. Las probabilidades que sean solucionados —por cambios en las características de mayor o menor trascendencia del sistema— son determinadas, no tanto por la eficacia de quienes los formulan y las fuerzas de quienes se interesan por su solución, como por la *disposición* y *capacidad* del sistema para resistir la introducción de cambios. Este último factor es de la máxima importancia; mientras durante ciertas etapas, cuando está en curso la solución de importantes problemas endógenos y es elevado el ritmo de expansión económica, es mínima la receptividad al planteamiento de problemas exógenos; en otras se llega a verdaderas encrucijadas históricas, cuando se dividen las propias fuerzas de sustentación del *statu quo* y aumentan enormemente las posibilidades de cambio<sup>1</sup>. En este último caso no es que los problemas exógenos se conviertan en endógenos dentro del mismo contexto, sino que emerge una nueva situación con nuevos problemas endógenos.

Nótese que aquí se distinguen dos tipos de factores que influyen en la modificación del curso del proceso: por una parte, disposición y capacidad del sistema para resistir la introducción de cambios; por la otra, eficacia y fuerza de los grupos sociales que formulan los cambios.

Lo más interesante de esta observación reside en que más allá del peso y la habilidad táctica de los grupos sociales que promueven los cambios, el sistema como tal se hace más o menos impenetrable a modificaciones en determinadas fases de su trayectoria. El sistema, podría argüirse, no es algo impersonal; detrás de él hay grupos sociales con intereses, conflictos y solidaridades bien definidas. Eso es cierto, pero la realidad es más compleja. De

<sup>1</sup>Antonio Barros de Castro, *7 ensayos sobre a economia brasileira*, Editorial Forense, 1969, vol. 1.

un lado, el comportamiento del sistema es la resultante de todos los grupos sociales, y no sólo de los que promueven los cambios; del otro, parte importante del comportamiento del sistema proviene a su vez de dos fuentes más: 1) de la inserción de las estructuras que se desea modificar en el sistema centro-periferia, de donde recibe fuertes influencias; y 2) de los resultados inciertos y no conscientes de todas las fuerzas en juego, que pueden no responder a los objetivos de *ningún* grupo considerado aisladamente (entre estos últimos deben incluirse buena parte de los factores contingentes).

Adviértase, en consecuencia, que la seguridad de imponer ciertas modificaciones al curso del proceso social, más aún dentro de plazos determinados, es algo que escapa a una técnica y a una política. Sin embargo, la práctica de la formulación de planes señala que el supuesto «racionalidad» ha predominado sobre la «viabilidad» en el plano intelectual. Alguno podría pensar que acaso éste es un supuesto *irreal* pero *necesario* para la planificación, pues de otra manera no podría definir orientaciones eficaces. La planificación comprende una estrategia y una táctica, además de una tarea de formación de conciencia y otra de acción material. Ni en la formulación de una estrategia, ni en el diseño táctico puede prevalecer la racionalidad formal, pues el mundo restringido de «lo técnico» no constituye un agente social válido que pueda imponerse en el plano material. Tampoco en el plano de la formación de conciencia puede preponderar el criterio puro de la racionalidad formal, pues la conciencia se forma en grupos sociales cuyas prioridades, criterios de eficacia, aspiraciones y valores están condicionados por la forma de su inserción en el proceso, de esta manera su «receptividad» está «orientada». (Pretender formar conciencia sólo sobre la base de la racionalidad formal o de un idealismo subjetivo es algo así como «arar en el mar»). Lo que puede ser objeto de formación de conciencia y servir de base para la formulación de una estrategia o un plan es la racionalidad formal aplicada a las aspiraciones (más o menos

racionalizadas) de un grupo social que puede ser el sustento de la política oficial o constituir la base de una estrategia de oposición.

Estas argumentaciones no sólo se refieren a la planificación como herramienta de cambio, sino al plan como agente de racionalidad técnica. En efecto, en algunos casos los planes contienen, en mayor o menor grado, el análisis e interpretación de los cambios que el sistema necesita y que se pretende lograr durante el período comprendido en la programación; incluyen asimismo la especificación de las acciones que se supone necesarias para provocarlos. Allí, las reformas estructurales fueron concebidas en función de una secuencia técnica, pero sin referencia adecuada a las posibilidades de su incorporación y funcionamiento dentro del proceso económico-social real, mientras que en otros casos —quizás más numerosos— no se propusieron reformas estructurales porque no se las consideraba viables desde el punto de vista político. En ambos casos los planes tropezaron con serios obstáculos para su ejecución. De ellos podría inferirse que tales obstáculos trascienden la oposición a las reformas de estructuras y se refieren también a la planificación misma como expresión de la racionalidad formal, en la medida en que ésta pretende cambiar los canales rutinarios de decisión, establecer nuevos procedimientos que alteren la «estructura de poder» dentro del Estado y definir políticas sin el consenso de los grupos sociales predominantes.

Quizás hubo inadvertencia al presuponer que el Estado era un ente neutral o un «árbitro» imparcial que aguardaba y haría suya la racionalidad «objetiva» contenida en los planes, que avalaría la «otra historia pensada» y dispondría de la voluntad, instrumentos y fuerza suficientes para enfrentar las presiones que se ejercieran para hacerlo actuar en términos distintos a la racionalidad sugerida por los planificadores. Acaso tampoco se atendió bastante al hecho que el Estado representa a ciertos grupos de poder y responde a los «agentes» de una rutina de pro-

cedimientos, sin ser indiferente, por ende, a los intereses de ambos; ni siempre indicaban los planes, las medidas concretas ni los instrumentos mediante los cuales se podría orientar el comportamiento de los distintos sectores en función de los objetivos del plan.

También es posible analizar el supuesto de racionalidad desde otro punto de vista: el grado de eficacia y representatividad de la planificación. En otras palabras, cabe indagar si la racionalidad formal que se busca imponer es una racionalidad »adecuada«.

Acercas de la posibilidad de una formulación rigurosa de los planes cabe preguntarse, en primer término, si los planificadores están siempre en condiciones de percibir y precisar los cambios que la sociedad requiere. En efecto, diferentes grupos pueden tener distintas aspiraciones de cambio y diversa capacidad de expresarlos con coherencia. Más aún, puede diferir el grado de conciencia que tiene cada grupo respecto a cuáles son »sus« aspiraciones de cambio. Por otra parte, la falta de medios de comunicación adecuados puede dificultar el acceso al conocimiento de las aspiraciones de algunos grupos.

En segundo lugar, habría que interrogarse sobre si es posible ponderar correctamente la viabilidad política de los cambios deseados por los diferentes grupos y sus consecuencias a largo plazo, habida cuenta que la sociedad evoluciona de acuerdo con la correlación de fuerzas que se estructura entre dichos grupos, correlación que va modificándose a través del tiempo como consecuencia de los cambios que se operan. Sobre el desarrollo influye, además, la acción desencadenante de factores cuyo comportamiento por ahora no es bien conocido.

En tercer término parece pertinente inquirir si en todos los casos los planificadores pueden identificar las consecuencias de las diversas alternativas de políticas capaces de inducir los cambios cuantitativos deseados; aun admitiendo su viabilidad política y ateniéndose sólo a la consideración de la validez de la

relación estímulo-reacción entre las acciones propuestas y los resultados esperados, debe tenerse en cuenta que la evolución de la sociedad, en cada momento es un resultado complejo de la interacción de numerosos factores de naturaleza diversa. La definición de las medidas políticas constituye forzosamente una simplificación que prescinde de ciertos factores que podrían importar por sus efectos, así los indirectos de la acción combinada de las medidas propuestas podrían escapar a la actual capacidad de análisis de los planificadores.

Esta discusión sobre el supuesto de racionalidad permite hacer otras consideraciones conexas. Así, por ejemplo, si la racionalidad formal del plan no puede imponerse, entonces la realidad diluye la coherencia técnica que muestra su formulación. En efecto, los planificadores podrían concebir un conjunto de proposiciones que constituyan un todo coherente; pero en la medida que las distintas acciones afectan a diferentes grupos de poder, las presiones que se originarán alrededor de ellos definirán su grado de viabilidad, determinando que algunas se pongan en práctica en seguida, otras se pospongan y las demás sean descartadas. El resultado perdería así la coherencia y la racionalidad con que se concibió el cuerpo original de proposiciones. Esto obligaría a considerar desde el comienzo el problema de la viabilidad política para adecuar a ella la coherencia técnica. Dudas análogas surgen con respecto a la viabilidad del funcionamiento de los mecanismos sociales, económicos y administrativos en los sentidos precisos que supone el plan, porque los planificadores suelen asignar a determinados factores de la sociedad cierto comportamiento vinculado directamente al logro de los resultados económicos y sociales previstos, y atribuyen a los mecanismos administrativos la ejecución de múltiples medidas.

Es significativo destacar que en algunos casos el supuesto bajo el cual ha operado la planificación latinoamericana es el de la preeminencia de la racionalidad del técnico, pero en otros subyacía como guía "otra racionalidad material", por virtud

de la cual los planificadores se asimilaban a los políticos que buscaban un cambio del modelo. ¿Eran planes oficiales con contenido de oposición o se buscaba sólo la formación de conciencia a través de la planificación?

En síntesis, puede decirse que la intención de predominio de la racionalidad formal que influyó en algunas tendencias de los planificadores que confiaban en la capacidad de convencimiento de su argumentación técnica, además de haber sido ineficiente en la práctica, representa una visión restringida del comportamiento y las formas de decisión de los grupos sociales. Sin embargo, tal confianza en la argumentación técnica hizo más insistente la tarea de persuasión y formación de conciencia, hasta el punto que muchos planes —incluso a corto plazo— fueron formulados mucho más con ese propósito que con el de definir una guía operativa de acción pública. Justamente por eso, la tarea de formación de conciencia no se vio complementada con la formulación y promoción de acciones viables que, al realizarse, pudieran desencadenar situaciones que alteraran la capacidad del sistema para rechazar los cambios. En otras palabras, al *proceso intelectual* de formación de conciencia no siguió generalmente un *proceso de acciones materiales* que crease perspectivas o coyunturas de cambio.

e) *El supuesto de cuantificación operativa*

Otra idea que estuvo presente en la concepción de los planes generales de desarrollo se refiere al cálculo como previsión, es decir, a la posibilidad de anticipar cuantitativamente los fenómenos económicos y sociales. Se supuso, en general, que la medición de las variables que influyen sobre el crecimiento del ingreso nacional haría posible, como complemento de otros análisis cualitativos, diseñar los medios necesarios para manejar el sistema económico a través de ciertos mecanismos (impuestos, créditos, incentivos, permisos de inversión, acción directa del

Estado, etc.), y lograr así los cambios esperados y en las magnitudes deseadas. Dos razones explican el sentido del "cálculo". Por un lado, la precisión de la compatibilidad exige la cantidad, por el otro, existe un punto crítico cuando *la cantidad se convierte en calidad*, o dicho con otras palabras, cuando el déficit o exceso de cantidad altera la calidad del resultado.

Este acercamiento a la planificación —correcto en esencia— derivó en algunos casos hacia un tipo de análisis meramente cuantitativo, donde se insistió más en la consideración de los hechos estadísticamente mensurables que sobre ciertos fenómenos reales y concretos que ocurrían en el sistema económico-social. De acuerdo a este criterio, el éxito o el fracaso de un programa se suele evaluar en términos muy simples —si se alcanza o no la tasa A, B, o C—, sin interpretar de modo suficiente los acontecimientos que ocurren en el proceso económico o el logro de otros objetivos cualitativamente fundamentales. Desde luego cabe reconocer que en numerosas experiencias la cuantificación y la proyección de determinadas variables macroeconómicas se realizó con el propósito de orientar y encuadrar las realizaciones sustantivas; en estos casos, esas proyecciones —como hipótesis de trabajo— no constituían metas en sí mismas, y no se consideró que la evaluación de los planes debía hacerse principalmente comparando las cifras proyectadas con las reales.

La planificación por supuesto requiere cuantificar, pero se trata de pasar de una cuantificación extensiva a una cuantificación selectiva que se concentre en las variables estratégicas y decisivas para los planes. Al mismo tiempo, para que la cuantificación sea *operativa*, debe surgir de una aproximación *desde* el comportamiento *hacia* la norma. Si permanece en la esfera del comportamiento, es una "cuantificación histórica"; si se aísla en lo puramente normativo, es una cuantificación intrascendente. La cuantificación no sólo es útil, sino que constituye la esencia del proceso de "cálculo" sobre la que se basa la planificación, pero ella es de todos modos adjetiva en función de los cambios que propician

los planes. En este aspecto, habría que dedicar mayores esfuerzos para medir (jerarquizándolos) fenómenos de especial gravitación en el desencadenamiento de los cambios necesarios y en el diseño de un instrumental de política económica idóneo para el logro de las medidas propuestas en los planes. Al mismo tiempo, debe intensificarse el análisis cuantitativo de las interrelaciones entre las variables económicas y las sociales. Cabe reconocer en este aspecto los avances logrados a través de los trabajos o investigaciones realizados por econométristas, sociométristas y especialistas en ciencia política, para lograr un conocimiento más preciso de las magnitudes determinantes de los procesos económicos y sociales; sin embargo, sus resultados todavía no parecen satisfactorios.

El problema fundamental que plantea el supuesto de cuantificación operativa es el de su carácter y objeto. Podría concebirse la cuantificación como el medio para definir con precisión los grados de la evolución y cambio de ciertos elementos para que constituyan un todo armónico entre sí y con los objetivos perseguidos *convirtiéndolos en metas*. Si éste es el caso, la cuantificación de los planes tendría *carácter normativo* y habría que estudiar la forma y el sentido de los esfuerzos necesarios para alcanzar precisamente las magnitudes de las metas normativas, cuya viabilidad se desconoce.

La cuantificación normativa resulta así claramente insuficiente, pues no constituye en sí una previsión; y, como toda norma, su validez sólo puede comprobarse *a posteriori*. La cuantificación operativa, en cambio, pretende ser una síntesis dialéctica entre la norma y el comportamiento, que tiene la norma como meta y el comportamiento como una restricción modificable dentro de límites determinados por la actitud y la gravitación de los diversos grupos sociales. Esta cuantificación surge del comportamiento histórico y se proyecta hacia el futuro, ya sea alterando sus condiciones institucionales (cambios de estructura) o modificando las magnitudes de las "variables subordinadas" que lo

explican (medidas de política económica instrumental). Ambas modificaciones requieren a su vez una comprobación previa de viabilidad para determinar los límites de las alteraciones *posibles* de las variables determinantes del comportamiento con respecto a las alteraciones *necesarias* para cumplir la norma.

Parece natural que el papel de la *cantidad* en los métodos de planificación surja del sentido mismo de los planes, sentido que debe reconstruirse analizando todos los supuestos que contiene este capítulo; y ello permitirá, en el que sigue, un examen más preciso de la cuantificación a propósito del concepto de estrategia.

### 3. PRINCIPALES CONCLUSIONES DE ESTE EXAMEN CRÍTICO

La crítica no es siempre, necesariamente, negativa; también puede ser constructiva, pues puede contribuir a facilitar la redefinición y el ajuste conceptuales. En este sentido se aplicará en lo que sigue.

Lo que se ha dicho de los supuestos de la planificación permite precisar algunos rasgos y características que la planificación debería asumir para volver a confrontarlos con la realidad y deducir nuevas enseñanzas. Así, del supuesto de *correspondencia* surge la necesidad de incorporar nuevas categorías de análisis, en especial las representativas del campo de lo social y lo político. Dentro de la misma esfera económica, la creciente importancia que adquieren ahora los problemas relacionados con la *dirección* del proceso de desarrollo obliga también a diseñar y utilizar otras categorías de análisis que puedan ser representativas de los aspectos cualitativos de un patrón de desarrollo. Todo esto está ligado al supuesto siguiente, el de *totalidad analítica*, que requiere ampliar la esfera de análisis a una dimensión que permita aprehender el todo social para abarcar integralmente lo económico, lo político y lo social, y por esa vía, complementar los criterios de eficacia económica con los de eficacia política, que en el fondo apuntan hacia un análisis de viabilidad. Sin

ese análisis de viabilidad, la planificación no podría superar su concepción meramente normativa.

El supuesto de *equilibrio* plantea muy claramente la distinción entre »coyuntura dinámica« y »política construida«; su análisis, por medio de una explicación y representación de los desajustes y *desequilibrios* que se producen en la realidad, podría dar a la planificación una base de acción que ahora carece dada su concepción simplemente normativa. Esto, por su parte, plantea nuevas y complejas exigencias, por ejemplo, en cuanto al uso de modelos que puedan representar la dinámica del proceso social; y todo ello se relaciona a su vez con el supuesto de *racionalidad*. Ya no podría concebirse un plan construido exclusivamente a base de los criterios de eficacia económica, porque ello sería contradictorio con lo que ese modelo de análisis —que incluiría la conducta y la gravitación de los grupos sociales— señalaría como viable; la relación dialéctica entre la *norma* y el *comportamiento histórico* sería en tal caso una consecuencia natural del modelo para definir las metas.

De ahí que el supuesto de *cuantificación operativa* aparezca como un complemento natural de la crítica a los otros supuestos, pues se plantea el problema de complementar la cuantificación normativa con la cuantificación mucho más compleja del comportamiento. Junto a ello surge la necesidad de considerar los aspectos cualitativos del desarrollo, para que este supuesto guarde relación con la preocupación creciente por la *dirección* del proceso de crecimiento, única forma de insertar el proceso en la historia humana.

El próximo capítulo, que aborda el concepto de estrategia, toma estas conclusiones críticas como punto de partida de su elaboración y progresivamente insinúa un método más amplio de abordar la planificación. Aunque estuviese adecuadamente formulado, este método no puede asegurar la superación de los obstáculos que la planificación ha encontrado hasta ahora en América Latina; por lo demás, ningún método podría ofrecer

esas garantías, pues ello depende, como ya se vio en el capítulo 1, de las condiciones cambiantes del medio en que se desenvuelve la planificación. Sin embargo, si este nuevo enfoque ayuda a superar las limitaciones que afectan la *correspondencia* entre modelo y realidad, e incorpora las limitaciones que existen en el control y la conducción del proceso social, quizás podría servir más eficazmente para disciplinar el proceso de desarrollo aprovechando mejor las cambiantes condiciones propicias a la planificación.

## La concepción de Estrategias en Desarrollo

### 1. PROCEDIMIENTO NORMATIVO Y PROCEDIMIENTO ESTRATÉGICO

Para precisar el sentido de »estrategia« conviene antes explicar otros dos conceptos: »procedimiento normativo« y »procedimiento estratégico«.

El *procedimiento normativo* define un curso del proceso de desarrollo que comprende las acciones *necesarias* para cumplir determinados objetivos fijados *a priori*, pero sin utilizar hasta sus últimas consecuencias el conocimiento de los factores que explican y determinan la conducta; las acciones propuestas no surgen de las funciones reales de comportamiento, sino que se sobrepone a éstas una norma de conducta coherente con los objetivos. Entre la situación inicial y el objetivo hay una trayectoria eficaz que *debe* sustituir al comportamiento real; esa trayectoria eficaz es simplemente un requisito de la norma-objetivo. El modelo no surge dialécticamente de la realidad, sino que se deduce de la norma-objetivo. Modelo y realidad están en planos diferentes, sin posibilidad cierta de contacto, separándolos la misma diferencia que existe entre comportamiento real y regla ideal, entre necesidad y posibilidad.

El *procedimiento estratégico*, en cambio, supone una respuesta del sistema ante alteraciones deliberadas, respuesta que puede orientarse hacia el cumplimiento de objetivos conscientemente elegidos. La norma es aquí el punto *hacia* el cual se pretende encauzar el comportamiento del sistema. La trayectoria del proceso para alcanzar la norma no deriva de ésta, sino de ajustes posibles y sucesivos en el comportamiento del sistema. El procedimiento estratégico, lejos de superponerse a la realidad, emerge de ella, es la misma realidad y a la vez se distingue de ésta porque busca un medio de modificarla basándose en un conocimiento preciso de su funcionamiento.

Así, por ejemplo, se sigue un procedimiento normativo cuando se dice que la velocidad de crecimiento de América Latina debe ser  $x$  por ciento para alcanzar el objetivo de pleno empleo. En cambio, se aplica un procedimiento estratégico cuando, partiendo de una correcta representación de la realidad, se identifican las coyunturas dinámicas que pueden movilizar el sistema, y —estudiando la capacidad de tales coyunturas para alcanzar las metas de empleo— se define un *procedimiento de acción* donde dichas metas resultan del mismo comportamiento de la realidad. Esas metas dejan de ser una norma; son el producto de un comportamiento incitado para alcanzarla y de una revisión de la misma norma para situarla dentro del radio de la capacidad máxima de incitación.

Ambos procedimientos son aplicables a totalidades analíticas de diversa amplitud. El procedimiento normativo aplicado a la esfera de «lo económico», por ejemplo, da como resultado un «modelo técnico-normativo» que puede explicar en forma coherente y detallada las medidas técnicamente necesarias para cumplir con los objetivos propuestos. En este caso existe una «coherencia interna» dentro del plano de la abstracción, pero esa abstracción no está necesariamente ligada al comportamiento real, sino que es paralela a él. Si el procedimiento normativo se aplica a lo político-social, ese análisis pretenderá esclarecer los *supuestos políticos* necesarios para el cumplimiento del modelo técnico de desarrollo. Se adentraría, por ejemplo, en el estudio de las condiciones político-sociales que suponen la integración latinoamericana o la reforma agraria como proyectos singulares en un país y en un momento dados, pero no constituiría un análisis de *viabilidad*. Señalaría las condiciones políticas necesarias, pero no ahondaría en la posibilidad que la realidad evolucione hasta alcanzar realmente tales condiciones políticas. Se tendría en este caso un «modelo político-normativo».

La síntesis entre los modelos técnico-normativo y políti-

co-normativo es la proyección. Este método de proyecciones es capaz de proporcionar informaciones sobre lo que *debe* hacerse con criterio económico para alcanzar determinados objetivos, condicionado por lo que *puede* hacerse, según un juicio apriorístico del realismo de los supuestos políticos inherentes a ese modelo económico. De esa manera se ajusta razonablemente la norma al realismo de los supuestos políticos.

Veamos ahora los alcances del procedimiento estratégico. Si éste se circunscribe a lo económico, se tendrá un *modelo técnico de comportamiento*. En él se representa a la realidad como algo vivo que responde a la simulación de hechos que, si bien sólo acontecen en la mente de los analistas, se supone guardan relación con lo que acontecería en la realidad si materialmente ocurriesen. Lograda esta reproducción de la realidad, cabe ensayar múltiples procedimientos de perturbación del comportamiento espontáneo teniendo en vista la posibilidad de alcanzar un conjunto de objetivos. Así, acciones y reacciones, metas y requisitos aparecen rigurosamente explicados por *un mismo* sistema de comportamiento. En este caso, la política económica no será un sondeo intuitivo sobre la posibilidad de alcanzar la norma, sino que resulta ligada lógicamente a las perturbaciones necesarias y suficientes para que la evolución real del proceso altere su *dirección* y modifique su *velocidad*.

La síntesis entre los modelos técnico de comportamiento y técnico-normativo es el *plan económico*. En la práctica el estudio del comportamiento está muy lejos de ser riguroso, por lo que los planes de desarrollo se sitúan más bien en un punto intermedio entre la *proyección* y el *plan económico*.

El procedimiento estratégico es también aplicable en la esfera de lo político, dando lugar a un *modelo político de comportamiento* que pretende explicar la manera como evolucionan las relaciones de poder entre los diversos grupos sociales y la forma en que diferentes acciones podrían, por un lado, explicar esas evoluciones y, por otro, modificarlas. La síntesis entre el mo-

delo "político-normativo" y el modelo "político de comportamiento" es el *plan político*.

De la síntesis entre los modelos técnico y político de comportamiento —si se prefiere, entre el plan económico y el plan político— resulta el concepto de *estrategia*. (Véase el cuadro 5).

La *estrategia* viene a ser, pues, un análisis y un propósito de futuro donde se integra lo económico y lo político-social mediante un modelo abstracto del proceso material de desarrollo y donde se supone que ese modelo responde y reacciona como si fuera la realidad misma frente a la simulación de hechos y perturbaciones que el analista desea explorar en sus consecuencias, con objeto de encauzarlas hacia objetivos determinados.

El concepto de estrategia supone la posibilidad de *experimentar o ensayar* las acciones y reacciones sociales en un plano donde el modelo construido sustituye a la realidad y los ensayos del analista a las perturbaciones materiales del sistema. En este caso, el sistema económico deja de ser un *medio inerte* o moldeable en un único sentido; por el contrario, de respuestas imprevistas, prueba a veces la ineficacia de las alteraciones propuestas por el analista para alcanzar ciertos objetivos, muestra abiertamente los desequilibrios que se generan por el retardo en las reacciones y contraría al analista a la vez que lo sorprende con comportamientos inesperados. Por este medio, se puede deducir hipotéticamente una *política viable* capaz de aproximarse a los objetivos perseguidos. Si tal modelo se pudiese construir rigurosamente y programarse en una computadora, manteniéndolo al día con los nuevos acontecimientos, el "estratega" tendría un instrumento inestimable para elegir con criterio flexible un camino o una cadena de acciones. Aunque ello no sea posible, dada la complejidad del proceso social, de todas maneras los conceptos derivados de este análisis son útiles para sistematizar la consideración intuitiva de elementos que a veces escapan a la consideración de los planificadores.

Cuadro 5

	Ambito económico	Ambito político-social	
	<i>Modelo técnico-normativo</i>	<i>Modelo político-normativo</i>	
procedimiento normativo	Los supuestos técnicos necesarios para lograr los objetivos.	Los supuestos políticos necesarios para lograr los objetivos.	Proyección
	<i>Modelo técnico de comportamiento</i>	<i>Modelo político de comportamiento</i>	
procedimiento estratégico	Simulación del comportamiento económico y de las formas de modificarlo para alcanzar los objetivos	Simulación del comportamiento político en función de un conjunto de objetivos	Estrategia
	Plan económico	Plan político	

## 2. ¿A QUE SE REFIERE ESTE CONCEPTO DE ESTRATEGIA?

Desde tiempos lejanos, el término "estrategia" se viene aplicando, con sentidos distintos, a procedimientos muy diversos que no siempre es fácil distinguir, mucho menos ahora que tanto se usa y abusa de él. Cuando se definen algunos objetivos y se postula cierta política coherente con ellos, el vocablo "estrategia" integra a menudo esas proposiciones; también se lo aplica a la forma de conducir un proceso, sea político, económico, militar, etc. La simple enunciación de los objetivos en forma de "plataforma de desarrollo" o "plataforma política", es, en otros casos, sinónimo de estrategia. No tendría sentido discutir en qué casos se usa correcta o incorrectamente, pues ello sólo es materia de una convención más o menos aceptada. Más bien parece pertinente definir el concepto tal como aquí se emplea y contrastar su contenido con las otras designaciones posibles. El uso preciso y actual de una palabra cargada de resonancias pretéritas necesita ser explicado con mayor precisión que otra reciente. Para empezar, pueden reconstituirse los usos corrientes de dicho término a partir de los conceptos utilizados en este documento.

Aunque toda estrategia se refiere al futuro, son varias las formas o planos en que éste puede concebirse. La encarnación de lo eficaz y deseable "por los técnicos" en la conformación del futuro es una manera de señalar orientaciones. Pero ¿quiénes son "los técnicos"? ¿Tienen todos el mismo criterio sobre el futuro? Estas indagaciones muestran que hay diferentes grupos técnicos con distintas posiciones sobre el desarrollo futuro. Los factores esenciales que los dividen no son generalmente las diferencias de orden científico, sino el trasfondo ideológico que las sostiene. La racionalidad formal para "una parte" de los técnicos resulta así aplicada a su propia racionalidad material como reducido e inorgánico grupo social; de esta forma, el futuro deseable "por los técnicos" viene a ser lo deseable "para los técnicos".

Tal es, en el fondo, la visión tecnocrática del futuro que parece deducirse de un modelo *técnico-normativo*, que define un concepto de plan donde la proyección responde a la eficacia técnica, subordinada siempre a las restricciones de alguna concepción ideológica implícita. La única diferencia con el caso en que la racionalidad formal se aplica a la racionalidad material de algún grupo social significativo y organizado es que en el caso del plan de los técnicos, la ideología está implícita y lo único visible, incluso para los propios técnicos, es el predominio por sobre toda otra consideración de la racionalidad formal. En el otro caso, en cambio, cuando la ideología es explícita, abierta y visible, la racionalidad técnica es un instrumento más flexible puesto al servicio de la primera. A los efectos de este trabajo se denomina plan técnico-normativo, proyección o plan económico, a esas visiones del futuro de algún grupo técnico y no las incluye en el concepto de estrategia.

Tampoco se aplica aquí el término estrategia a una mera enunciación de objetivos y políticas constitutivas de una plataforma de desarrollo, sean producto de la sola racionalidad formal o de la racionalidad material, porque en ambos casos *la orientación* se disocia de la *conducción* temporal del proceso y se aísla la formación de conciencia del proceso de acción material; es decir, no se da allí la aplicación del procedimiento estratégico. El cuadro 6 sistematiza de otra forma estas mismas consideraciones, y en él se distinguen dos niveles de un mismo concepto: estrategia oficial y estrategia de oposición, la primera de las cuales incluye una tarea de *formación de consenso* y la segunda una tarea de *formación de conciencia*. La racionalidad formal, aplicada a la racionalidad material de los grupos dominantes, define un modelo «técnico y político» de comportamiento, que surge de un análisis de viabilidad «desde» el poder y conforma una «estrategia oficial». Esa estrategia oficial siempre tiene dos planos: el de la *acción material*, según la viabilidad de cada momento histórico, y el de la *formación de consenso*. Ambos alteran las condicio-

nes futuras: la acción material, porque transforma progresivamente la realidad y altera el peso relativo de los grupos sociales, todo lo cual crea nuevas coyunturas dinámicas; la formación de consenso, porque cohesiona conscientemente los grupos sociales frente a cada nueva realidad que se genera y busca la continuidad y el aumento de su apoyo para abrir o cerrar la posibilidad de otras acciones materiales.

Lo mismo sucede con la estrategia de oposición, cuyo objetivo esencial es la lucha por el poder. Esa lucha, sin embargo, no puede hacerse sólo en el plano de la formación de conciencia, sino también mediante la promoción de acciones materiales, viables en cada momento histórico, que puedan alterar favorablemente

Cuadro 6

Estrategia oficial	Racionalidad formal aplicada a la racionalidad material de los grupos dominantes	Procedimiento normativo	La proyección como elemento de formación de conciencia
		Procedimiento estratégico	Viabilidad política y económica desde el poder
Estrategia de oposición	Racionalidad formal aplicada a la racionalidad material de los grupos sociales al margen del poder oficial	Procedimiento normativo	La proyección como elemento de formación de conciencia
		Procedimiento estratégico	Viabilidad política y económica de la <i>lucha por el poder</i>

las relaciones de poder en favor de los grupos de oposición, o mediante la obstrucción de los proyectos oficiales.

Los principios generales sobre estrategia que aquí se exploran son válidos, en general, tanto para la estrategia oficial como para la estrategia de oposición.

### 3. ESTRATEGIA Y SISTEMA DE PLANIFICACIÓN

Así como la coyuntura dinámica de la sustitución de importaciones y el consenso político sobre la industrialización generaron la idea de »proyección« y el modelo normativo de planificación que insistía sobre todo en la *velocidad* del crecimiento; ahora la preocupación crítica sobre la *dirección* del desarrollo, las tensiones sociales evidentes del sistema y las limitaciones de una »totalidad analítica« de lo económico, abren camino al concepto de estrategia, para unir la interpretación a la acción transformadora.

Pero el concepto de estrategia, además de aludir a una *actitud analítica*, implica un resultado, una conclusión y una posición. El procedimiento estratégico arriba a una definición sobre la *dirección* del proceso de desarrollo y las formas limitadas de encauzar la realidad hacia ese rumbo. De la estrategia surgen las grandes orientaciones, el marco dentro del cual puede elaborarse el plan. De esa manera, por un lado, la estrategia como proyecto político es un elemento básico de la planificación, su pieza fundamental desde el momento en que allí se deciden las orientaciones principales, y por el otro, el procedimiento estratégico es una actitud y un método que obliga a una revisión coherente de las demás partes integrantes del sistema de planificación.

Los términos estrategia, plan a mediano plazo y plan operativo son conceptos evidentemente diferentes por su función, aunque complementarios y constitutivos de la planificación. No obstante, es usual dar el nombre de »plan« a un concepto más amplio, que comprende los tres anteriores, implicando por lo tanto

la estrategia como parte constitutiva; según este criterio, la planificación estaría integrada por la estrategia, por las metas y objetivos concretos en las diversas etapas de la trayectoria del desarrollo y por las medidas y acciones destinadas a hacer virtuales esos objetivos.

El concepto de estrategia se aplica al resultado del proceso de definición de la política general, e incluye la exploración previa de las "grandes alternativas" u opciones del desarrollo; es decir, es un procedimiento para elegir y definir una política. El plan a mediano plazo se concebiría como el desarrollo de una fase o etapa de la trayectoria de la estrategia, y considera también alternativas, pero de naturaleza subordinada al marco estratégico. El plan operativo, por su parte, es la forma de ejecución del plan a mediano plazo, y atiende además a lo contingente y coyuntural.

La estrategia constituye una macroproposición de política económica e implica un cierto tipo de análisis integral que permita definir objetivos y seleccionar la cadena de acciones y políticas pertinentes. Sin embargo, no siempre se ha precisado el concepto con la lógica y el rigor suficientes; y tampoco se han hecho explícitas las concepciones teóricas que fundamentan la idea de estrategia. Se dice, y con acierto, que para formular un patrón de desarrollo nuevo o de ideas nuevas, se requieren principalmente imaginación y capacidad técnica; para formular una estrategia se necesita además un análisis riguroso de viabilidad en el sentido dinámico de la palabra. El término viabilidad, además de ser amplio y abarcar aspectos técnicos, económicos, sociales y políticos, señala un encadenamiento entre situaciones iniciales, que determinan el grado de aplicabilidad de ciertas políticas y las nuevas situaciones producidas al realizarse las inicialmente viables, lo que a su vez abre nuevas posibilidades de acción<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>Mientras se avanza hacia una definición más rigurosa, puede considerarse a la "eficacia" como el producto conjunto del análisis de viabilidad técnica en la es-

## 4. ELEMENTOS DEL CONCEPTO DE ESTRATEGIA

Toda estrategia se apoya, en consecuencia, sobre dos elementos básicos: la definición de una imagen prospectiva de la estructura y el funcionamiento del sistema económico-social y la determinación de la "trayectoria", o sea, de las acciones o proyectos estratégicos en un encadenamiento temporal de secuencia, considerando la viabilidad técnica, económica y sociopolítica de cada etapa del proceso de desarrollo e incluyendo las medidas básicas que permitirían realizar efectivamente dicha trayectoria. De ahí que la definición de una estrategia deba basarse en el análisis de la estructura inicial (*diagnóstico*) y en la comprensión de la génesis de dicha estructura para poder analizar las posibilidades de evolución (*trayectoria*) hacia la imagen-objetivo deseada. Nótese que la estrategia implica la definición de objetivos y metas para cada etapa, empleando categorías de la realidad. Obliga a pensar, por lo tanto, en términos de "alteraciones concretas" y no abstractas, en proyectos sociales básicos y no simplemente en coeficientes o magnitudes económicas. Veamos esto con mayor detenimiento. Algunas veces, en la definición de políticas de desarrollo y hasta en algunos planes se tiende a presentar los objetivos y los medios en términos de ritmos de crecimiento, redistribución del ingreso, variaciones de coeficientes, tales como los de ahorro, inversión, importaciones, tasa media de tributación, etc., sin que dichas expresiones cuantitativas tengan siempre una correspondencia precisa con los cambios cualitativos o sustantivos propugnados. Más aún, en muchas oportunidades esas cuantificaciones suelen hacerse como algo

---

fera de la racionalidad formal del planificador y del examen objetivo que éste hace de la correspondencia entre los proyectos como requisitos y la imagen futura como meta transitoria. En cambio, "viabilidad" es la posibilidad, real o potencial, de adoptar una decisión política favorable sobre la promoción de un proyecto determinado o de una cadena de proyectos.

previo a la definición cualitativa de un *patrón* o *estilo* de desarrollo. En varios casos, además, la definición de alternativas en los planes tiende a transformarse en el análisis de variantes numéricas (ritmos de crecimiento alternativos), y no en el de los beneficios y costos de patrones de desarrollo cualitativamente diferentes. Todo esto deja en el vacío el análisis cuantitativo, pues la »calidad« y la »cantidad« no pueden ser separadas artificialmente. Por ejemplo, la estrategia de los grupos oficiales que detentan el poder puede consistir en:

$$E_0 = \{A; B, C, D\} \rightarrow L_0$$

donde A puede ser la ruptura de algunos lazos de dependencia mediante la nacionalización de un cierto grupo de empresas extranjeras; B, la reducción de la saturación rural en una determinada región, incorporando nuevo espacio económico en zonas vacías con el consecuente desplazamiento de población hacia ellas; C, la realización de una reforma agraria bajo determinadas y precisas características, y D, un proyecto concreto de financiamiento que permita desplazar el peso de la carga tributaria sobre los estratos de ingresos superiores. Si todos estos *proyectos sociales* básicos se llevasen a cabo, la realidad mudaría de rostro, y se lograría la imagen-objetivo  $L_0$ ; el proceso de desarrollo se encauzaría según la *dirección* que conduce a esa imagen-objetivo y eso constituye lo esencial del control del proceso social. Ahora bien, las categorías aquí denominadas *proyectos sociales básicos* constituyen abstracciones de »primer grado«, sin representaciones directas de una realidad singular y por ello son *peculiares de un caso*, es decir, son únicas por sus características y momento histórico. Esos cambios peculiares originados en la realización de los proyectos sociales básicos se reflejan a su vez en alteraciones de las categorías económicas genéricas que, como abstracciones de »segundo grado«, no son peculiares ni se refieren *per se* a un caso. Las importaciones, exportaciones, inversio-

nes, capital, ocupación, consumo, producto, etc., son ejemplos de estas categorías de »segundo grado«, pues constituyen abstracciones de una abstracción más directa, generalizaciones de una particularidad y en consecuencia son universales. A diferencia de las abstracciones de primer grado, caracterizadas por la *calidad*, las de segundo grado quedan mejor definidas por la *cantidad*. Por eso, los modelos económico-matemáticos corrientes trabajan con esas categorías abstractas de segundo grado o con coeficientes (tasa de crecimiento, coeficiente de inversión, coeficiente de importaciones, relaciones producto-capital, etc.), que a su vez podrían definirse como abstracciones de »tercer grado«, pues nacen de las relaciones entre dos categorías abstractas del grado inmediatamente anterior<sup>2</sup>

Es evidente que el análisis de la *dirección* del proceso de desarrollo, que constituye la esencia de una estrategia, sólo puede realizarse con modelos que operen a base de abstracciones de primer grado, pues la *peculiaridad que se confunde con la calidad* es lo que define el sentido del proceso. Resulta por demás claro que la peculiaridad del proceso de desarrollo desaparece si el economista o el planificador operan sólo con abstracciones de segundo o tercer grado donde naturalmente se destaca sólo el problema de la coherencia del conjunto de coeficientes y magnitudes en función de un ritmo de crecimiento que a su vez emerge como sustituto de la imagen-objetivo.

De manera que un modelo de desarrollo resulta a veces limitado para comprender y programar un proceso no sólo porque puede ser el producto de una concepción técnico-normativa, sino además, y al mismo tiempo, por estar construido generalmente a base de abstracciones de segundo y tercer grado. En otras palabras,

<sup>2</sup>Nótese también que mientras más técnicamente pura y neutra pretende ser la teoría económica, más se aferra a un plano de análisis donde sólo se utilizan abstracciones de segundo y tercer grado, y ello facilita la alienación de los economistas de los países periféricos.

dicho modelo puede ser un conjunto coherente de aspiraciones no peculiares ni expresivas de caso alguno; tal es uno de los peligros que la estrategia trata de evitar. Los diversos grados de abstracción *no* pueden ser independientes unos de otros, sino que deben desgranarse desde la abstracción más directa de la realidad hasta las abstracciones de otras abstracciones. Una tasa de crecimiento, para que sea significativa, debe ser peculiar de un patrón o estilo de desarrollo, al igual que el nivel de ocupación y todas las demás categorías abstractas de orden secundario y terciario. El problema central es que en el plano de las abstracciones de segundo y tercer grado se puede llegar de manera inadvertida a conclusiones a veces falsas y a veces inútiles, principalmente por tres razones: a) porque cada abstracción de segundo y tercer grado sólo adquiere sentido si están explícitas las peculiaridades del grupo de categorías directas que las determinan; b) porque la coherencia del conjunto de abstracciones secundarias y terciarias no garantiza la coherencia del conjunto de las categorías directas entre sí, sea en el plano estrictamente económico o en el plano de la viabilidad política; y c) porque las relaciones aparentes de causalidad e interdependencia entre categorías abstractas de segundo y tercer grado pueden ocultar las correlaciones verdaderas entre las categorías directas, además de diluir su real ponderación en la explicación del proceso de desarrollo. Jerarquizar por su importancia explicativa en un modelo las categorías de segundo y tercer grado es rigurosamente imposible; todo resulta interdependiente e igualmente importante, y el análisis de identificación de la estratégico y lo secundario es sustituido por la comprobación de la »sensibilidad« del modelo a cambios en los valores de los coeficientes y variantes. Nótese por otra parte que la sensibilidad no tiene relación directa con lo estratégico y lo secundario.

Lo más grave es que trabajar exclusivamente con abstracciones secundarias y terciarias hace casi imposible la creación intelectual. La imaginación creadora queda presa de los formalis-

mos porque a ese nivel las concepciones teóricas tienen apariencia de inmutabilidad y de validez permanente. Así, por ejemplo, el modelo de Domar, dentro de su extrema simplicidad mecánica, puede ser aplicado tanto a una economía socialista como a otra capitalista, igual a un país desarrollado como a otro subdesarrollado. Precisamente por su inmutabilidad *no explica nada*<sup>3</sup>. Sólo dice que  $x$  e  $y = z$  y que  $z$  puede tener tantos valores como variantes numéricas de  $x$  e  $y$ . Algo parecido sucede con algunos análisis sobre el problema de la ocupación.

Muchos economistas realizan a veces análisis de este tipo: »La población de América Latina crece al  $x$  por ciento anual; en consecuencia, si la productividad por hombre aumenta en  $z$  por ciento anual para absorber el subempleo y dar ocupación a la nueva fuerza de trabajo que ingresa al mercado«. Este tipo de análisis tiene escasa validez si no está referido a un »patrón« determinado de desarrollo, definido previa y cualitativamente, a fin de establecer una relación precisa entre las características que definen el patrón o estilo de desarrollo y el crecimiento de la productividad de la fuerza de trabajo. Si la estimación se hace en abstracto, hipotéticamente o según tendencias históricas, todo el modelo cuantitativo queda reducido al valor de un ejercicio numérico. A ritmos iguales de crecimiento del PIB de América Latina, la absorción de empleo es totalmente diferente en un modelo de »desarrollo vertical« y en otro »horizontal«<sup>4</sup>, en un modelo de crecimiento »hacia afuera« y en otro de crecimiento »hacia adentro«, en un patrón de industrialización »para las

<sup>3</sup>Buena parte de las limitaciones cada vez más notorias que presenta la contabilidad nacional para penetrar en la comprensión del proceso de desarrollo y servir de base a la planificación proviene de que utiliza fundamentalmente conceptos genéricos que constituyen abstracciones de segundo grado, sin designación ni referencia a los fenómenos que ocurren en un país y en un momento histórico determinado.

<sup>4</sup>Véase »El desarrollo del interior de América Latina«, en *Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina*, ob. cit.

masas<sup>6</sup> y en otro de »diversificación del consumo« para un mercado de cúpula; en un modelo de »transformaciones estructurales« y en otro que preserve tales estructuras, etc. En suma, existen varias tasas de crecimiento que pueden cumplir con la meta del empleo, y ello sólo puede apreciarse volviendo la mirada sobre las abstracciones de »primer grado«. Naturalmente, la precisión cualitativa de la estrategia que se escoja exige una cuantificación basada en categorías de segundo y tercer grado, pero ésta será adjetiva a aquélla y determinada por ella; y no es éste el único peligro de semejantes abstracciones independientes, porque si la imagen-objetivo es sustituida por una tasa de crecimiento, entonces también inadvertidamente la velocidad del crecimiento se impone como criterio al de la *dirección* del proceso de desarrollo<sup>5</sup>.

La tipificación cualitativa de la imagen perseguida y de los patrones alternativos de desarrollo que a ella conducen, en diferentes plazos y con diversos costos sociales, es una característica esencial del análisis de estrategia. En este sentido, el concepto de estrategia aspira a superar el »mecanismo abstracto« en el estudio del proceso de desarrollo.

En relación al segundo elemento integrante de todo análisis de estrategia —el estudio temporal de la secuencia de acciones o proyectos estratégicos— pueden hacerse otras consideraciones de interés. El desequilibrio en la transformación es inherente a este análisis, pues no pretende sustituir un proceso real por un proceso ideal, sino sacar el mejor partido posible de los desequilibrios que no puede menos de generar el proceso de desarrollo. En efecto, suponer que el poder planificador controlaría totalmente el curso del proceso y que no volverán a aparecer las principales irracionalidades del sistema constituye una idealización.

<sup>5</sup>Más adelante se podrá apreciar cómo estas consideraciones influyen en el problema de la evaluación de proyectos y el verdadero sentido del uso de los precios sociales.

zación normativa que sobrestima en exceso el plan por encima de la realidad. De ahí que deban aprovecharse las perturbaciones y desequilibrios como forma de cambio viable. El análisis de estrategias implica, por lo tanto, la superación del formalismo normativo del equilibrio, en la exploración de trayectorias, entre una situación presente y una imagen futura deseada.

La teoría del análisis de trayectorias estratégicas es uno de los temas más estimulantes y complejos, pues implica la integración del conocimiento tecnológico, económico, sociológico y político para definir una trayectoria global y sectorial. Todo análisis de estrategias parte del esclarecimiento, en el contexto histórico, de una problemática presente; de la interpretación de esa realidad objetiva por parte de los distintos grupos sociales; de la posición más o menos firme que dichos grupos asumen ante esa realidad, y de la estrechez o amplitud del abanico de acciones o proyectos viables que permite el predominio de las fuerzas sociales ante a cada proyecto o acción propugnada. Este análisis supone un actor que «diagnostica» friamente, partiendo de la multiplicidad empírica y evoluciona hacia la simplicidad conceptual que sirva de base para alcanzar una «síntesis expresiva» de lo real. Ello implica un esfuerzo especial porque, así como el hombre habla sin entender necesariamente gramática, vive de igual modo un proceso económico-social sin comprender del todo su estructura ni su funcionamiento. Tal esfuerzo intelectual es doblemente complejo, pues exige explicar no sólo las estructuras de un *estado dado* de su funcionamiento, sino también descubrir la génesis, la forma anterior, el estado previo y el sentido de su evolución. La historia sólo adquiere sentido en función de ciertas estructuras sociales, las cuales, a su vez, sólo son inteligibles a través de la historia. Ahora bien, el proceso intelectual de «diagnosticar» puede hacerse «desde dentro» o «desde fuera» del sistema. En el primer caso se dan por aceptadas la validez y la eficacia del mismo en relación a los resultados que supuestamente persigue, por lo que el problema se reduce a «comprenderlo» para «per-

feccionarlo“, lubricando sus elementos y superando sus obstáculos. En el segundo caso, el sentido mismo del diagnóstico nace de la duda sobre la eficacia del modelo en curso y responde a la necesidad de comprender el sistema para fundamentar su cambio y descubrir en él aquellas debilidades que *puedan* constituir puntos de apoyo para alcanzar tal modificación.

En un *análisis estático*, el campo de lo *viabile* está determinado por cualquier solución técnica a los problemas »endógenos« del modelo en curso<sup>6</sup>, revelados por un diagnóstico »desde dentro«. Es decir, estáticamente lo viable en un momento normal es la continuación del modelo que prevalece, su acondicionamiento a las contingencias y a las concesiones que eviten una acumulación crítica de tensiones, la superación de algunos desajustes, etc. En síntesis, si no se tiene una concepción dinámica, sólo hay *una* estrategia viable —la que se está ejecutando desde el poder— y no será viable ninguna proposición de resolver problemas »exógenos«, es decir, que no estén planteados materialmente en ese momento, pues dichas soluciones conducirían a una imagen-objetivo distinta a la promovida desde el poder. Ahora bien, una estrategia de oposición *para el cambio*, tiene que partir de la identificación de problemas que son »exógenos« en el momento de formularse y cuya superación alteraría el curso o rumbo del proceso hacia otra imagen-objetivo. El papel de la trayectoria, en este caso, consiste en estudiar en qué forma el comportamiento de los grupos sociales puede llegar a convertir en »endógenos« los problemas identificados en esa estrategia de cambio. A lo largo de dicha trayectoria se procura que la identificación intelectual de un problema se transforme en real, con fuerzas sociales importantes que lo sientan y tengan conciencia de él. Por ello es de vital importancia el *proceso intelectual* de formación de conciencia y el *proceso material* de creación de condiciones para el cambio. El primero supone una »tarea abs-

<sup>6</sup>Véase *supra*, cap. II, p. 89.

tracta" por la cual los grupos sociales, partiendo de las situaciones parciales que sufren o disfrutan, llegan a integrarlas en una visión de conjunto que las explica como parte de un proceso que tiene un sentido determinado. Se inicia como un acto intelectual y culmina en un proceso de denuncia social que le da legitimidad y vivencia real. El segundo supone una "acción concreta" que modifique progresivamente la posición de los grupos sociales frente a los cambios, ya sea por la pérdida de poder de los grupos que los resisten o por su nueva manera de apreciar el proceso ante el choque directo con las nuevas situaciones creadas. Este doble proceso está mutuamente influenciado, porque la tarea intelectual de formación de conciencia abre posibilidades materiales de acción, a la vez que las nuevas acciones materiales crean otras condiciones al proceso de formación de conciencia. Existe, pues, una "eficacia política" medida por la capacidad de un conjunto de proyectos para cambiar la estructura de fuerzas sociales y una "eficacia económica", medida por el costo para alcanzar un objetivo directo de desarrollo económico. A lo largo de la trayectoria, el proceso social acumula tensiones tanto a causa del proceso de toma de conciencia como del de realización de acciones viables dentro del modelo. Pero, además, en todo sistema social se producen más o menos intensamente "acciones de enfrentamiento" a toda la estrategia oficial, o a partes de ella, que adquieren la forma de huelgas, enfrentamiento directo o rebelión. Estas "acciones de enfrentamiento" cobran vigor en coyunturas especiales caracterizadas por una carga crítica acumulada de tensiones que alcanza especial intensidad en grupos sociales que perciben como remotas o cerradas las posibilidades de avanzar en la trayectoria que conduce a su imagen-objetivo o, a la inversa, ven en el enfrentamiento la culminación de las posibilidades de cambio. Un cuarto elemento que debemos introducir en el análisis son los factores coyunturales o contingentes, que pueden sumarse (o restarse) al proceso acumulativo favorable al cambio o al proceso de relajamiento de las tensiones, según sea el caso.

Todo esto conforma, muy sintéticamente, la imagen empobrecida de un proceso de evolución social *dentro* del cual se inserta la planificación y debe formularse una estrategia. Toda estrategia plantea una cadena de acciones y reacciones, y también plazos para decidir las primeras y alcanzar las segundas. De la imposibilidad de controlar el proceso social, que obliga generalmente a aceptar desviaciones temporales con respecto a los objetivos o su redefinición a la luz de nuevas situaciones estructurales, puede resultar una alteración de los medios eficaces y la inseguridad de los plazos para llegar a las metas provisionalmente aceptadas. Los plazos tienen otro sentido en el concepto de estrategia: no son la fecha en la que se puede alcanzar una meta, sino cálculos flexibles del tiempo probable para que se produzcan los efectos de una etapa de la trayectoria.

Las posibilidades reales de cambio están condicionadas principalmente a cuatro factores: a) la gravitación de las fuerzas sociales que las promueven y la eficacia de su conducción; b) las tensiones sociales acumuladas por el sistema; c) la intensidad y el sentido en que actúan factores coyunturales o contingentes; y d) el peso relativo o la capacidad de resistencia de los grupos sociales que se oponen al cambio o que actúan según «otra estrategia». Cuando coinciden en un mismo período una alta acumulación de tensiones sociales, factores coyunturales favorables y un debilitamiento de los grupos sociales opuestos al cambio, la realización de algunas transformaciones estructurales que conducen a una nueva estrategia pueden ser viables si los grupos sociales que las promueven actúan con eficacia. La suma de las tensiones de origen coyuntural y estructural puede producir un nivel crítico en la cohesión de la estructura de poder prevaeciente que posibilite el cambio. Ahora bien, éste en manera alguna es un proceso mecánico y *determinado*: la lucha por el cambio es determinante de esa viabilidad. En la lucha por el cambio, el hombre juega un papel básico, sea en el proceso intelectual de formación de

conciencia<sup>7</sup>, con su influencia en la definición de las acciones materiales viables dentro del modelo, o por el camino de las acciones de enfrentamiento exógenas al modelo. Se ha dicho muchas veces que »los hombres hacen su propia historia, pero no en *las circunstancias que ellos mismos puedan elegir*«. Una estrategia la hacen los hombres, y si algún grupo social no puede impulsar una historia de cambios en un momento determinado, *otro* grupo humano la hará en sentido contrario o diferente. Siempre son los hombres los agentes de la historia, pero *las condiciones de cada momento* permiten que sólo las necesidades de un grupo social determinado sean coherentes con las *posibilidades* que abre el sistema, constituyéndose ese grupo en factor determinante del proceso. De manera que la viabilidad *no es*, sino que *se construye*; pero su construcción depende de las condiciones de cada momento histórico.

Una »estrategia política« incluiría todos estos elementos dentro del ámbito de su previsión y planificación; pero el presente trabajo es menos ambicioso, pues se refiere sólo a un concepto de estrategia más restringido, que insiste sobre los factores económicos. Mas, de todos modos, por restringido que sea, para poder situarse concretamente, este enfoque debe considerar la naturaleza de los problemas que enfrenta una estrategia política.

Es el marco político el que permite situar la conducción del proceso social en toda su complejidad y también en todas sus li-

<sup>7</sup>A los efectos de este trabajo, se entiende por conciencia social el conocimiento colectivo que tiene una sociedad determinada sobre su propia realidad. La conciencia social no constituye una unidad por las perspectivas conflictivas que asumen los distintos grupos sociales, y, sobre todo, porque la problemática interna es polifacética y está signada por la dependencia externa. El concepto admite cierta distancia entre la realidad material y el conocimiento de los sujetos o grupos sociales implicados, en el que se combinan elementos de racionalidad y elementos de emotividad en un proceso de formación de conciencia de los distintos grupos sociales, con sus diferentes intereses, ora conducido, ora alterado por el aparato de comunicaciones de los grupos dominantes de la sociedad.

mitaciones. Por eso, *la estrategia de desarrollo* puede quedar reducida a un papel de almácigo de ideas, formación de conciencia y orientación de una conducta para la acción, sin control sobre su ejecución en un plazo determinado ni posibilidad de respeto a la cronología y la armonía de sus proposiciones. En la realidad del proceso social sólo se ejecuta lo que es viable en cada momento, aunque sea parcial e inarmónico, y como lo viable es el resultado de un proceso complejo de enfrentamientos sociales de mayor o menor intensidad, la falta de armonía y el desequilibrio real predominan sobre la idealización de los planes. El hombre, como expresión genérica, determina el proceso social, pero al mismo tiempo tiene una historia acumulada que lo condiciona materialmente y se singulariza en diversos grupos sociales conflictivos. Por ello, lo que realmente hace no es lo que programa, ni su tiempo calculado es la cronología de la historia.

De todos modos, es sumamente útil una estrategia de desarrollo, por limitadas que sean sus posibilidades de acción material. Coloca a la planificación en el centro de los problemas trascendentales de la sociedad, define orientaciones que impregnan progresivamente muchas conductas parciales, aporta elementos para evaluar los proyectos económicos y sociales, promueve un debate nacional sobre las opciones de desarrollo de un país y de imágenes alternativas, etc.; en suma, por todo ello, limita el peligro de la vacuidad metodológica, que en todo caso rechaza intuitivamente el buen sentido del político.

## 5. EL MÉTODO DE LA ESTRATEGIA

La formulación de una estrategia parte de una síntesis entre »realidad« y »proyecto«, y constituye una imagen preliminar resultante de una exploración de los problemas fundamentales de una economía. El »diagnóstico« tiene como telón de fondo esa imagen preliminar y ésta surge a su vez de una determinada interpretación y visión de la realidad. Esa imagen preliminar es el

marco de referencia fundamental para elaborar el diagnóstico que ubica históricamente la situación inicial de la cual parte el análisis de una estrategia; es su punto de comparación y patrón de referencia para seleccionar lo importante y descartar lo secundario. Como es natural, este análisis sólo puede hacerse utilizando abstracciones de »primer grado«, pues tanto el diagnóstico como la imagen preliminar son por naturaleza peculiares de cada caso. Profundizados en aproximaciones sucesivas el diagnóstico y la imagen preliminar surge el problema de identificar los *proyectos sociales básicos* capaces de transformar progresivamente la situación inicial hasta acercarse y confundirse con la postulada en la imagen preliminar. Nuevamente aquí, estos proyectos sociales básicos deben singularizarse, pues de otra forma sería imposible el análisis de coherencia de los mismos con la imagen.

Los proyectos sociales básicos constituyen al principio un conjunto atemporal de proposiciones coherentes, y el análisis de correspondencia entre ellos y la imagen es fundamentalmente estático. Hecha esa comprobación inicial de coherencia, surgen dos problemas esenciales al carácter de una estrategia: a) establecer la *trayectoria* o el desarrollo viable en el tiempo de los proyectos sociales básicos, ordenándolos por etapas; y b) analizar la coherencia entre sí del conjunto de proyectos sociales propios de una misma etapa, lo que define un *patrón de desarrollo*, válido y eficaz por cierta fase de la trayectoria.

El primer problema, el de la trayectoria, tiene varias facetas que más adelante se analizan con mayor profundidad. Por ahora, debe señalarse que el ordenamiento temporal de los proyectos sociales básicos sólo puede hacerse atendiendo a los problemas tecnológicos y económicos, donde el criterio de *eficacia económica* define una *trayectoria técnica*. Además y principalmente, la cronología de los proyectos sociales básicos tiene que responder al criterio de *eficacia política*, y de allí surge la cuestión de la *viabilidad*. Es natural que el desenvolvimiento tem-

poral según la viabilidad política pueda diferir y difiera generalmente de la trayectoria técnica; en definitiva, debe predominar la viabilidad. El objetivo de este análisis de la trayectoria es no sólo determinar una cronología de los proyectos sociales básicos, sino principalmente verificar si todos los proyectos requeridos para alcanzar la imagen-objetivo tienen cabida en la trayectoria, es decir, si es o no viable la cadena de proyectos. Si se comprueba la viabilidad del conjunto de proyectos que requiere la imagen-objetivo preliminar, entonces puede decirse que la imagen, además de *legítima*, es *válida*. Esa es la comprobación de *secuencia* que permite dejar en firma la proposición inicial de objetivos o revisarla, y de ese modo superar el concepto de imagen preliminar y postular desde ese momento una imagen-objetivo.

El segundo problema se refiere a la coherencia de los proyectos que son *simultáneos* en una etapa de la trayectoria. Cada proyecto tiene su particularidad o característica en función del cumplimiento de la imagen-objetivo. Pero la coherencia, proyecto por proyecto, con la imagen-objetivo es insuficiente y no constituye sino el primer paso del análisis. Al terminar cada etapa de la trayectoria deben haberse logrado ciertos resultados de conjunto que se orienten en la dirección que conduce a las metas perseguidas. En otras palabras, puede concebirse una imagen-objetivo parcial para cada fase de la trayectoria. La comprobación de *coherencia simultánea* permite analizar en su totalidad y anticipadamente los resultados de una etapa. Ese análisis obliga a veces a revisar las características de cada proyecto y a modificar su ponderación en el conjunto, todo lo cual determina el *patrón de desarrollo* propio de esa fase. El concepto de patrón de desarrollo supone que cada proyecto está ajustado al sentido de la totalidad. A medida que se avanza en la trayectoria, las situaciones materiales cambian, se modifican también las características y peculiaridades de cada proyecto social básico, así como la ponderación de los mismos en la acción total. De ahí

que puedan darse diversos patrones de desarrollo a lo largo de una trayectoria. También una estrategia puede concebirse como la secuencia de patrones de desarrollo que permite alcanzar una imagen-objetivo determinada.

Esta versión sintética del método no puede revelar toda su dinámica complejidad, y sólo tiene por objeto ofrecer una visión general del procedimiento de elaboración de una estrategia que facilite el entendimiento de las argumentaciones ulteriores. Las páginas que siguen ayudan a adentrarse paso a paso en las complejidades del proceso real.

## 6. GRADO DE COHESIÓN, CRECIMIENTO Y AVANCE

En cada momento del proceso de cumplimiento o fracaso de una estrategia existe un grado de cohesión de los grupos sociales que la acompañan, de crecimiento de esos grupos y de avance en el cumplimiento de la imagen-objetivo, con respecto a una situación anterior. El arte de *unir*, *sumar* y *avanzar*, en el tiempo preciso, en síntesis, es el arte de conducir como líder una determinada estrategia. Unir para consolidar el apoyo logrado, sumar agregando nuevas fuerzas sociales favorables al proceso perseguido y avanzar hacia nuevas metas sobre la base del mayor poder obtenido, es la esencia de la cuestión que plantea el cumplimiento de una estrategia. En la práctica esto es algo que cualquier político o conductor hace, con mayor o menor éxito, incluido el caso de los conductores de la política económica de un gobierno. Dejando de lado el problema de la *capacidad real* de los conductores de una estrategia frente a un medio determinado, existen problemas teóricos interesantes respecto a esta trilogía. Por de pronto existe un equilibrio necesario a la eficacia del proceso entre esos tres elementos.

El grado de cohesión de los grupos sociales que apoyan una estrategia está ligado a las enseñanzas que entrega el propio proceso real de su ejecución. Pero para «leer» en ese proceso, como

en un libro, se necesita conocer ese tipo especial y complejo de alfabeto. La proporción de los grupos sociales que aprenden del proceso depende, pues, del número de alfabetos inicial más los que aprenden el idioma en el proceso. *Eso es tomar conciencia*. El grado de cohesión depende de la toma de conciencia de los grupos sociales y de la capacidad de organización y liderazgo que se ejerce, y no constituye un problema simple de adoctrinamiento favorable a la estrategia perseguida. Para los grupos sociales, la toma de conciencia consiste más bien en redescubrir en su seno la política y la estrategia perseguidas a partir del examen de la realidad concreta y temporal que aprecian directamente.

El grado de crecimiento de los grupos sociales favorables a una determinada estrategia está ligado a los *éxitos reales* en la consecución de la misma previamente asimilados en su contenido por los grupos sociales afectados. Los grupos indiferentes y los grupos opuestos también aprenden del proceso. Este aprendizaje puede tener sentidos muy diferentes. Por ejemplo, a medida que tiene éxito real la estrategia *A*, parte de los opositores e indiferentes (incluidos también parte de los grupos sociales favorables) pueden aprender que ese éxito los perjudica notablemente, y entonces los indiferentes se »sumarán« a los opositores declarados, y estos últimos tomarán mayor conciencia práctica del sentido y papel de su oposición, haciéndola más firme e intransigente. En cambio, parte de los opositores e indiferentes aprenderán del proceso que *su* idea del contenido y efectos de la estrategia *A* era falsa o confusa, y que se oponían a ella o eran indiferentes irracionalmente frente a cambios que en los hechos les resultaron beneficiosos. Ese aprendizaje, esa pedagogía de la historia, produce un realineamiento de los grupos sociales, determinante del crecimiento o decrecimiento del apoyo a la estrategia *A*. Para que ese aprendizaje se traduzca en mayor apoyo vía ensanchamiento de los grupos sociales favorables a la estrategia *A*, se requieren *éxitos reales e información correcta*, puesto que el crecimiento de ese apoyo se hace a costa de la población cuyo

menor grado de conciencia determina su alineación contraria o vacilante, y los éxitos reales pueden incidir directamente sobre grupos parciales y no siempre sobre el conjunto de la comunidad. La realidad de los éxitos debe ser juzgada por los grupos sociales interesados, por lo que supone y exige una información correcta de aquellos hechos que sobrepasan el ámbito de un grupo social para apreciarlos directamente.

El grado de avance en la trayectoria de la estrategia hacia el logro de la Imagen-objetivo supone alguna *ventaja* en el dominio de una situación real determinada. Es decir, supone un desequilibrio que puede resolverse favorablemente a los grupos sociales promotores de una estrategia determinada. Este dominio puede generarse por mayor *número* (mayor peso de los grupos sociales favorables), mayor *versatilidad de los instrumentos* disponibles o mayor *eficacia* en el uso conjunto del número y los instrumentos. Todo dominio de una situación permite un avance.

Sin embargo, el grado de avance posible puede diferir del avance eficaz para el proceso, según sea el grado de cohesión y crecimiento que alcancen los grupos sociales promotores de la estrategia. El crecimiento puede lograrse a costa de la cohesión y del avance. La cohesión puede sacrificar crecimiento. El avance puede aumentar la cohesión y limitar el crecimiento, o viceversa. Cada situación real tiene que ser analizada y la trayectoria de la estrategia estará siempre determinada por un equilibrio óptimo entre cohesión, crecimiento y avance, que es propio de cada momento particular de ella.

## 7. ¿LA SIMULACIÓN DE ALGUNOS ASPECTOS DEL PROCESO SOCIAL COMO MARCO DE ANÁLISIS?

Teóricamente, la proyección "simulada" del proceso sociopolítico expuesto previamente, junto al análisis de secuencia técnica y económica de las acciones necesarias para alcanzar la ima-

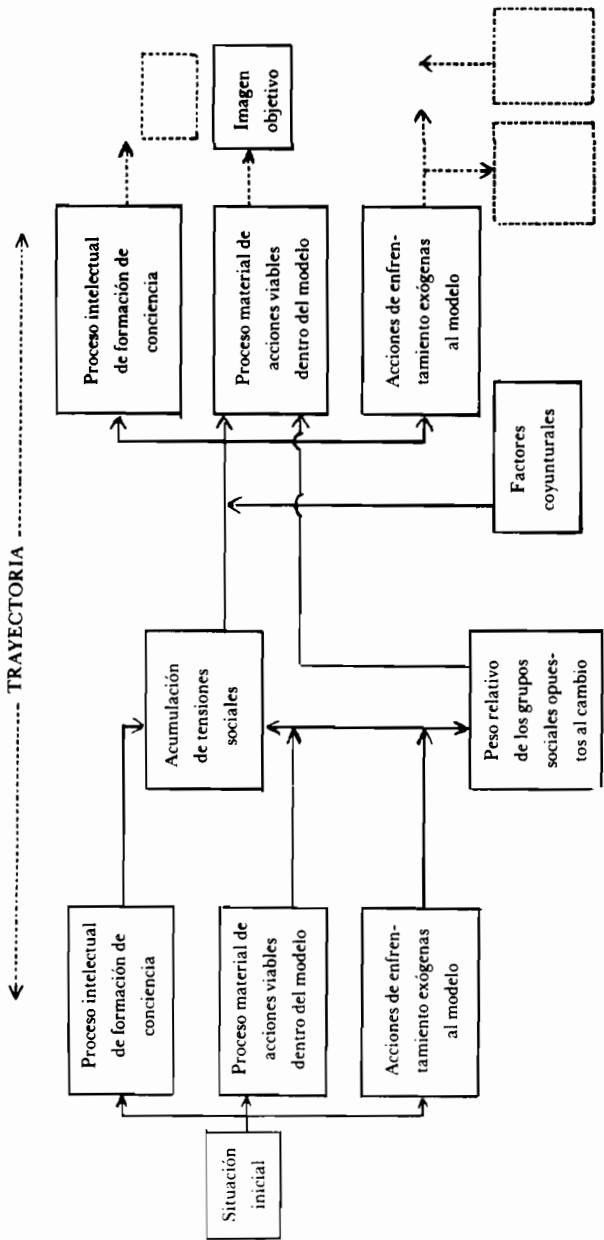
gen-objetivo, permitirían explorar con diferente grado de aproximación la viabilidad de trayectorias estratégicas o definir sus etapas lógicas. Esta teoría dinámica señala la posibilidad de fijar objetivos a largo plazo (imagen futura) que pueden no ser viables en la primera fase, pero serían alcanzables si se aprovechan, adecuada y activamente, los márgenes de maniobra —reales y potenciales— que abre y cierra fluctuantemente el proceso social. Tales fluctuaciones se deben a la acción que sobre la realidad (que es historia acumulada) tienen los cambios en la correlación de fuerzas en cada etapa del proceso de desarrollo, los factores contingentes, los mismos efectos materiales de los proyectos realizados, etc.

Y ello es así porque si se aprovechan al máximo las oportunidades que brinda el proceso para llevar a cabo acciones viables, los efectos de la ejecución de esos proyectos estratégicos se suman significativamente a la evolución del resto no explicado y junto con ellos determinan tanto una nueva situación problemática como un nuevo abanico de proyectos viables. Este proceso de secuencia dinámica, conducido en sus aspectos controlables por el nivel político, permite aproximarse a la imagen futura deseada. Dicha aproximación no es continua, suave ni segura, pues en su desarrollo experimenta avances y retrocesos, atraviesa períodos de evolución armónica —entrelazados con saltos y cambios bruscos— y fases de encauzamiento y desviación en el rumbo de la trayectoria hacia la imagen-objetivo propuesta. Esa trayectoria podría »simularse«, tanto para preparar por anticipado las »respuestas« a los desafíos que plantea el futuro, como para ordenar cronológica y provisoriamente los proyectos sociales básicos según el momento en que resulten viables en esa evolución simulada de la realidad. Sin embargo, como no es posible enjuiciar con igual grado de fundamentación la viabilidad de la trayectoria en todas sus etapas, si se quiere mantener su validez, cada vez que se cumple una fase hay que reajustar la trayectoria a la luz de las realidades ciertas que surgen de su ejecución o de las lagunas que

crean sus partes postergadas. Si esto fuese posible, el análisis integrado de estrategias de desarrollo y estrategias políticas constituiría una superación de la concepción economicista en materia de planificación del desarrollo y permitiría perfeccionar un nuevo concepto de planificación donde se desenvolverían nuevas técnicas políticas y económicas de análisis que permitirían una comprensión más profunda del proceso social y de las posibilidades de conducción del mismo. En este caso, la asesoría económica y la asesoría política se coordinarían hasta refundirse en un solo cuerpo técnico con un método común de análisis para explorar y hacer recomendaciones sobre el futuro. Este mismo tipo de análisis podría ser útil tanto al gobierno como a los grupos de oposición, y se combinarían los conceptos de »eficacia política« y »eficacia económica«, sin que predominara ninguno de ellos.

Lo anterior imprimiría otra connotación a este tipo de método de programar el futuro, relacionado ahora con la »totalidad« y la »parcialidad« como enfoques alternativos en el proceso de planificación. La armonía y el equilibrio cuantitativo suponen implícitamente la adopción del principio de totalidad, el cual se opuso muchas veces al de *sectorialización*. No se trata aquí, sin embargo, de discutir si la planificación ha de ser comprensiva y total o puede ser también, y sin riesgos, sólo sectorial. En rigor, no ofrece duda alguna la necesidad imprescindible de la »totalidad« y el análisis de estrategias lo refuerzan más fundadamente al centrar su atención última en una imagen futura del sistema económico-social que, obviamente, no puede surgir de un enfoque sectorial ni de una »totalidad analítica« o de »lo económico«. Se trata, más bien, de distinguir entre lo »importante« o »estratégico« y lo secundario, tanto en la formulación como en la plasmación progresiva de una estrategia. Esta se construye partiendo de las abstracciones de primer grado denominadas aquí »proyectos sociales básicos«, cuyo conjunto define lo estratégico y el resto es secundario. No se pretende, en consecuencia, una formulación

SIMULACION ESQUEMATIZADA DE UNA TRAYECTORIA



donde la "totalidad" sea homogénea y "dispersiva"; sólo se estima necesario y factible el control de los aspectos críticos de la totalidad integral, una vez definidas las orientaciones globales. De ahí que una estrategia pueda ser caracterizada por un grupo reducido de *proyectos sociales básicos*.

Este enfoque lleva implícitos varios supuestos, a saber: a) que el "todo" se mueve, en un sentido cuantitativo y cualitativo, por el predominio de un número reducido de sus "partes" críticas; b) que el resto es inducido, tarde o temprano, por las partes estratégicas; y c) que la capacidad de análisis y ejecución es limitada, y en consecuencia, que la realización por etapas de una política de desarrollo requiere concentrarse en las partes estratégicas. En suma, el análisis de estrategias implica, entre otras cosas, la superación del concepto de "totalidad formal" o "dispersiva" en la planificación, pero afirma con mayor fuerza el de "totalidad analítica".

En cuanto a la implementación de una estrategia, parece que el político suele distinguir dos dimensiones: una, referida a la macroimplementación, depende de la posibilidad de identificar los grupos sociales que respaldarían la imagen futura de la sociedad que se propone alcanzar mediante su estrategia de desarrollo y su estrategia política; la otra, de microimplementación, supondría identificar en forma inmediata las empresas, entidades o agrupaciones potencialmente movilizables para el apoyo de *cada uno* de los proyectos de la primera etapa en forma independiente. Tales serían los elementos básicos de la promoción de la estrategia propuesta, elementos que el político trataría de distinguir según los niveles donde se operase dicha promoción. Así, por ejemplo, se darían con frecuencia situaciones en las cuales determinados grupos sociales que apoyan un proyecto estratégico de la primera etapa serían antagónicos de la imagen futura que la estrategia persigue, u opuestos a otros proyectos de la misma fase inicial. Además, en la conducción de las primeras etapas de la trayectoria, el político, junto con los entes sociales

movilizables en apoyo de los proyectos específicos, considerarán las concesiones que deberían hacer a los demás entes sociales que promueven estrategias conflictivas con la oficial.

Las estrategias de oposición o *contraestrategias* siguen principios más o menos similares. Ahora bien, esta distinción es naturalmente válida sólo para ciertos proyectos, porque otros están indisolublemente ligados a una imagen-objetivo singular, siendo inseparable la apreciación de sus efectos en el plazo inmediato y la de sus implicaciones sobre la imagen-objetivo. Sin embargo, en ningún caso el método supone que el o los grupos sociales antagónicos sean incapaces de apreciar las consecuencias últimas de una acción que parece no afectarles; pero aunque ello fuera así en algunos casos, el problema es diferente. Algunos grupos sociales pueden aceptar determinados proyectos sin apoyar la imagen-objetivo a que conducirían finalmente, porque las condiciones históricas del momento lo hacen inevitable como proyecto nacional, además de rentable como proyecto aceptado por dichos grupos. Ejemplo de este fenómeno son las relaciones entre industrialización y reforma agraria, a las que más adelante se alude.

## 8. ALGUNOS ASPECTOS METODOLOGICOS

Lo que antecede pudiera parecer una introducción al análisis de estrategias como enfoque establecido, definido y bien experimentado. Sin embargo, estas notas sólo constituyen un intento de exploración en un campo polémico donde todavía hay muchas lagunas conceptuales y dificultades metodológicas y cuya formulación ofrece riesgos. Así lo prueba el hecho que muchos análisis, pretendiendo ser estrategias, caen en proyecciones cuantitativas y mecánicas a muy largo plazo, donde brillan por su ausencia la imaginación y el análisis de viabilidad o el conocimiento de la evolución tecnológica y de las relaciones internacionales.

El análisis de estrategias tropieza con dificultades cuando se trata de definir tanto la imagen como la trayectoria y las medidas básicas. Por ejemplo, la definición de la trayectoria para alcanzar la imagen elegida es compleja porque la visión futura está siempre condicionada por elementos emocionales y culturales y porque muchos aspectos del futuro no sólo son por lo general *imprevisibles* sino y principalmente *inimaginables*. Lo imprevisible supone un grado de conocimiento que permite identificar la naturaleza de lo no previsto, pero lo inesperado cae en el campo del desconocimiento total, pues se ignora su posible identidad. En otras palabras, una de las principales dificultades para el estudio y la formulación de estrategias son los vínculos mentales con el presente y el pasado, lo que a su vez limita la posibilidad de imaginar un campo más o menos amplio de situaciones alternativas, evoluciones, interacciones y posibilidades. Si allá por 1910 se hubiera intentado formular una estrategia de desarrollo para América Latina, ¿se hubieran podido imaginar siquiera el modelo de sustitución de importaciones o el nacimiento del mundo socialista como proyectos viables? ¿Habrían sido concebibles la división del mundo socialista y las actuales tendencias del mundo desarrollado occidental? Entre 1910 y 1960 hubo dos guerras mundiales y varias guerras menores que tuvieron profundas repercusiones en América Latina. ¿Acaso no cambiaron y condicionaron estos factores el curso del desarrollo latinoamericano? Como en el futuro se mezclan lo previsible y lo desconocido, es necesario ser prudente en cuanto al carácter y sentido de las previsiones, y flexible al interpretar y manejar cualquier estrategia. Parecería que lo más trascendente del futuro tiende en gran parte a permanecer en el ámbito de lo inimaginable e imprevisible, por lo cual una estrategia no puede ser «un documento» sino un planteamiento y una actitud en constante revisión. La estrategia constituye, pues, una proposición para actuar según el conocimiento del momento; de la ampliación y la revi-

sión constante de ese conocimiento deriva siempre la revisión de la estrategia.

El contacto con el futuro lleva consigo el manejo de elementos conocidos, determinables y programables, y de elementos inciertos y accidentales. Implica asimismo considerar la eficacia con que actúan los promotores y las entidades sociales que apoyan y se oponen a la estrategia. La proporción en que se combinan estos elementos es una forma de apreciar la probabilidad de su éxito parcial o general. A continuación se esboza una ordenación de las diversas categorías de elementos que este tipo de análisis comprende. Podrían ser las siguientes:

i) *Elementos sin evolución significativa durante el lapso del análisis*: Influencia del patrón histórico, el clima, la topografía básica, ciertos caracteres biosociales, el acceso físico a los mercados internacionales, etc.

ii) *Elementos de evolución semiexógeno*: Recursos naturales conocidos, población, mercados de los países más desarrollados, tecnología mundial, etc. Son elementos más proyectables que programables.

iii) *Elementos típicamente programables*: Tipo de relaciones con el exterior, estructura de la propiedad, nuevos polos de desarrollo, proyectos básicos, estructura del consumo, cambios en la estructura de la producción y la distribución, distribución espacial de la población, ritmos de crecimiento promedio, evolución del coeficiente de inversión, rendimientos y superficies agrícolas, ciertas consecuencias sociales de los cambios económicos, etc.

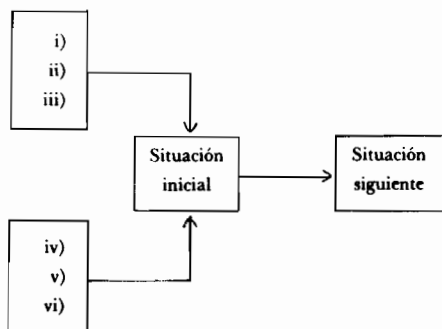
iv) *Elementos utilizables como hipótesis*: Evolución del poder relativo y la conducta de los bloques mundiales, cambios políticos no previstos por el modelo, convenios entre bloques, localización de industrias multinacionales, normas básicas del proceso de integración económica, etc. La clasificación entre Otro de los vicios comunes es la falta de definición de aspectos esenciales del patrón de desarrollo que se propone.

las categorías III y IV no puede hacerse con independencia de las circunstancias en que se formula la estrategia.

v) *Elementos contingentes de naturaleza conocida*: Influencia de personalidades en la conducta social, calamidades naturales, conflictos entre naciones, etc., así como, en general, las circunstancias extrínsecas a la eficacia de la acción que puedan realizar los grupos promotores de la estrategia desde el momento en que ésta se realiza en un medio conflictivo.

vi) *Elementos inimaginables*: Por definición son desconocidos hasta que se toma conciencia de ellos, y a partir de ese momento pueden pasar a integrar alguna de las otras categorías.

Los grupos de elementos I), II) y III), por ser conocidos, proyectables o programables, están sujetos a un cierto grado de control. Resulta difícil, en cambio, considerar adecuadamente los grupos IV), V) y VI), que son hipotéticos o contingentes y escapan tanto al dominio de las decisiones políticas como al conocimiento de las leyes de su gestación.



En principio, si los elementos de las tres primeras categorías son adecuadamente conocidos, proyectados y programados, los elementos hipotéticos podrían ser analizados dentro de un campo realista. Si los elementos contingentes no se producen, o si se producen, carecen de influencia negativa importante, entonces los resultados esperados no serían una sorpresa y queda-

rían dentro del rango y la gama de las variaciones esperadas. Ello no sólo sería excepcional en el estudio del futuro, sino que además a esta complejidad o »simplicidad« teórica, deberíamos agregar los errores e imperfecciones naturales en el conocimiento de la realidad, las proyecciones estimadas, etc., así como la dificultad que hay en determinar las consecuencias de todas esas evoluciones sobre los cambios deseados —por imperfecciones del instrumental teórico y práctico disponible para el análisis— junto a las limitaciones típicamente humanas de los analistas. Estas limitaciones, a su vez, son de diferente naturaleza, pues unas se relacionan con errores en la estimación de la viabilidad y otras con la conducción operativa de la estrategia. En suma, toda estrategia puede fallar, al confrontarse con la realidad, tanto por razones »internas« (formulación) como »externas« (conducción). Es importante destacar, por lo tanto, que la viabilidad de una estrategia dependerá del compromiso y la energía que pongan en su desenvolvimiento quienes la formulan y apoyan, para que ésta no se convierta en una simple evaluación externa y »neutra« de las posibilidades de llevarla adelante.

Quizás las mayores dificultades para la formulación de estrategias residan en el análisis interdisciplinario de secuencia dinámica que exige la definición de trayectorias, lo esencial de cuyo análisis es el estudio de la viabilidad sociopolítica, por lo que la viabilidad técnica y la económico-financiera pueden considerarse como una restricción condicionante de la solución política.

Si se supone que entre una situación inicial y la imagen-objetivo deben mediar necesariamente los conjuntos de »proyectos estratégicos« *a, b, c, d y e* para definir una estrategia, el procedimiento de análisis puede explicarse si se aceptan los siguientes supuestos, admisibles sólo para descubrir la mecánica del procedimiento:

1. Como amplificación inicial, puede suponerse un *proceso de evolución*, donde no se generan condiciones para un cambio

brusco del sistema, y en consecuencia la viabilidad se construye progresivamente por oposición al caso en que ella emerge de manera revolucionaria.

2. Se supone que no existe una estrategia organica de oposición y que los grupos contrarios a la política oficial sólo responden frente a cada acto de poder oficial en forma única y parcial sin tomar iniciativas que obliguen a su vez a respuestas oficiales.

3. Se postula un sistema social en extremo simplificado, con grupos sociales rígidamente definidos, sin matizar sus posiciones y contradicciones internas, que pudieran desarticularlos frente a cada proyecto, etc.

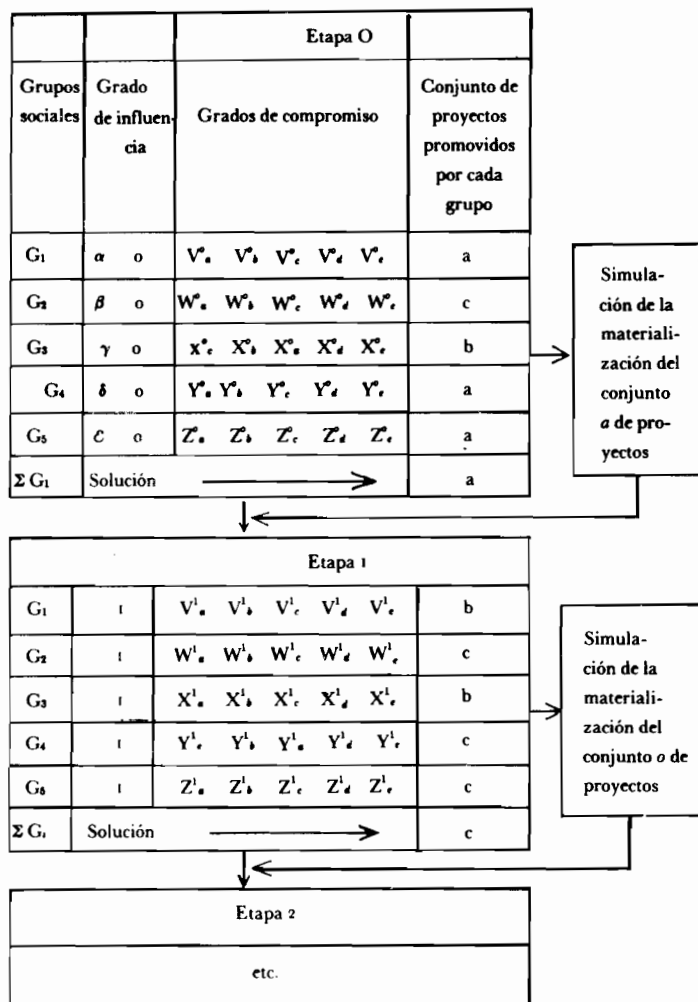
4. Se admite como simplificación que las relaciones entre los grupos sociales y los proyectos sociales básicos son directos, sin intermediarios que asuman formalmente el dominio de los instrumentos de poder.

Todas estas simplificaciones no son inherentes al método; constituyen sólo un artificio para hacer resaltar la estructura de la mecánica del proceso y construir sobre ella, posteriormente, algunas de sus complejidades principales.

Después de estas consideraciones ya se puede plantear la cuestión dinámica de la viabilidad. Lo primero que debe explorarse es la coherencia entre los proyectos *a*, *b*, *c*, *d* y *e* con la imagen-objetivo. Este análisis de coherencia se refiere, en primera instancia, a la *necesidad* y a la *suficiencia* de los proyectos, no a su *viabilidad* o *posibilidad*. Sólo resuelto el problema de la coherencia entre los proyectos y la imagen-objetivo surge el tema de la viabilidad. ¿Son posibles esos proyectos, además de necesarios, para alcanzar la transformación deseada? ¿Puede preverse con bastante anticipación la viabilidad o ésta sólo tiene sentido dada la naturaleza de los proyectos considerados como análisis de lo inmediato?

Supóngase que los cinco proyectos mencionados tienen cabida en la trayectoria, es decir, que son viables. El problema siguiente consistiría en encontrar la *secuencia dinámica viable*

Cuadro 8



Siempre que:

- 1) a esté antes que b (restricción técnica); y
- 2) a y c están antes que d y e (restricción de viabilidad económico-financiera).

de esos proyectos, sin quebrantar ciertas restricciones de ordenamiento temporal que pueden imponer las limitaciones técnicas y económico-financieras. La utilidad del concepto de secuencia dinámica surge del hecho que la precedencia de ciertos proyectos hace posible realizar otros, de manera que existe una ordena-

Cuadro 9  
CUADRO DE SINTESIS DEL PROCESO\*

Grupos sociales	Etapas				
	Secuencia de proyectos que potencialmente promovería cada grupo ( <i>Proyectos considerados</i> )				
	a,b,c,d,a.	b,c,d,c.	b,d,e.	d,e.	a
	(0)	(1)	(2)	(3)	(4)
G <sub>1</sub>	a	b	b	d	a
G <sub>2</sub>	c	c	d	d	e
G <sub>3</sub>	b	b	b	d	e
G <sub>4</sub>	a	c	b	e	e
G <sub>5</sub>	a	c	d	d	a
Trayectoria viable	a → c → b → d → e				

\*Ejemplo muy simplificado donde el "paquete de proyectos" es "agotable", es decir, no surgen nuevos proyectos durante el proceso. De ahí que sea una estimación muy grosera el hecho que en la etapa 4 todos los grupos promoverían el conjunto *e* de proyectos. Pues la verdad es que durante cada etapa siempre surgen nuevos proyectos.

ción cronológica que determina la viabilidad del conjunto. El supuesto teórico que fundamenta la idea de una secuencia viable reside en que la realización de un proyecto no sólo afecta los niveles de producción, sino también las relaciones de producción y el peso relativo de cada grupo social dentro del conjunto. Es decir, cada proyecto realizado afecta más o menos intensamente la viabilidad de otros proyectos que originalmente no parecían posibles. Ese análisis concluye en una trayectoria; si esta trayectoria *no es posible* porque uno o varios de los proyectos sociales básicos no tienen cabida en ninguna fase previsible de ella, entonces es dudosa la viabilidad de la estrategia.

Véase ahora en qué forma es posible aproximarse analíticamente al estudio de la viabilidad. Si se supone que predominan en el sistema cinco grupos sociales con intereses y actitudes diferentes en cada etapa frente a cada conjunto de proyectos, el problema teórico se puede plantear simplificadaamente como lo indica el cuadro 8, cuya solución sintética puede verse en el cuadro 9.

En este esquema simplificado, el *grado de influencia* de cada grupo está reflejado por su gravitación en las confrontaciones o por su capacidad para imponer acciones que varían durante cada etapa de la trayectoria, según los resultados logrados en el período; y el *grado de compromiso* expresa la rigidez o flexibilidad de la posición que asume cada grupo, frente a cada proyecto, en la etapa pertinente. Ambos elementos determinan la trayectoria resultante del enfrentamiento de los diversos grupos sociales por encauzar el proceso. Naturalmente, como ya se señaló, cada grupo *toma posición activa y en el momento oportuno frente a cada proyecto* de una estrategia y sólo la simulación del comportamiento permite anticipar la definición de la trayectoria determinada por una sucesión de «patrones de desarrollo». En el ejemplo considerado de la trayectoria viable sería:

A → C → B → D → E → I

Como puede apreciarse, el método podría caracterizarse como una simulación dinámica de los cambios sociales inducidos al realizarse los proyectos viables en cada etapa, y determinar de este modo la «trayectoria viable». La trayectoria encontrada sería producto de una simple simulación llena de riesgos e imprecisiones en su primera fase y de validez decreciente; cuanto más lejanas se sitúan las etapas vinculadas a la situación inicial, tanto más necesario se hace revisar la trayectoria a la luz de nuevas simulaciones, una vez conocidos los resultados y efectos de la realización de los proyectos de cada etapa siguiente. De esta forma, la trayectoria originalmente definida puede revisarse periódicamente para corregir los errores iniciales de estimación y evitar así su acumulación a lo largo del proceso que la simulación anticipa. Estos errores pueden provenir de imperfecciones en el análisis de las consecuencias sociales efectivas de los proyectos estratégicos, de la presencia de elementos contingentes que hagan oscilar el rango de la viabilidad, ampliando o reduciéndolo con relación al definido en la trayectoria original, etc. De ahí que la trayectoria restante entre el momento de revisión y la imagen-objetivo no tenga que coincidir necesariamente con los segmentos por cumplir de la trayectoria original producto de la primera simulación.

Así, es posible examinar la anticipación de la viabilidad en plazos largos siempre que surja de un modelo dinámico y efectivamente representativo del proceso social y a condición que se interprete como una conclusión provisional sujeta a permanentes revisiones en plazos intermedios.

Aunque parezcan un tanto abstractos y burdos al pretender aplicarlos estrictamente como método de investigación, los razonamientos anteriores constituyen un intento, en extremo simplificado, de una etapa primaria de análisis. A continuación se profundiza en ella para mostrar las complejidades y dificultades que ofrece el análisis de viabilidad sociopolítica y para explorar su utilidad como punto de partida y de orientación en mate-

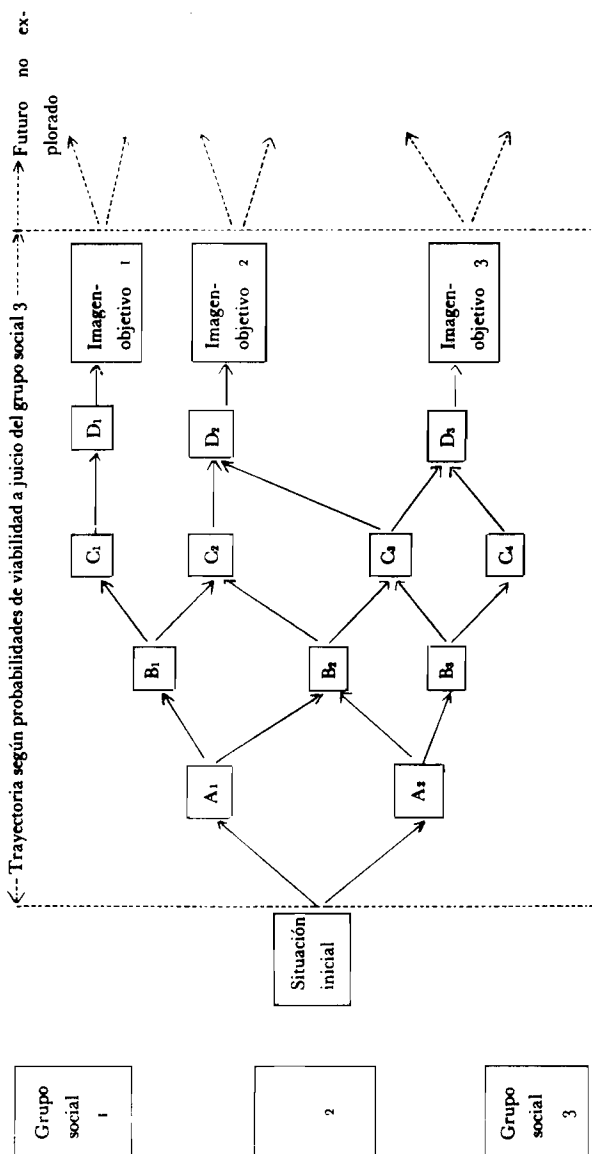
ria de decisiones prácticas. De estos planteamientos podría deducirse un amplio campo de investigaciones interdisciplinarias, que no es del caso exponer aquí.

La forma como aquí se ha descrito la formulación de una trayectoria es demasiado sencilla aún para reflejar la mecánica del proceso. Estas simplificaciones son principalmente las siguientes:

- a) que una trayectoria sólo se compone de los proyectos necesarios para alcanzar la imagen-objetivo cuando en la realidad las trayectorias posibles constituyen una red que no sólo incluye los proyectos propugnados por un grupo social;
- b) que no existen otras estrategias apoyadas por distintos grupos sociales y que conducen a imágenes opuestas o diferentes;
- c) que sólo existe *una* trayectoria que permite alcanzar una determinada imagen-objetivo, y
- d) que el proceso es continuo, sin avances ni retrocesos inesperados.

En la realidad ninguno de estos supuestos son válidos, por lo que es necesario aumentar la representatividad del modelo para que pueda ser útil como esquema inicial que permita sistematizar más adelante las reales complejidades del método.

El cuadro 10 pretende mostrar que los conceptos «opciones estratégicas» y «variantes de una misma estrategia», si bien útiles en el plano conceptual, en la realidad aparecen en cierta medida superpuestos. En el plano puramente teórico, la «opción estratégica» indica *alternativas* de desarrollo que conducen a imágenes-objetivo *diferentes*, con distintos grupos sociales que las promueven. El término «variante», en cambio, señala «trayectorias alternativas» para una *misma* imagen-objetivo. Si la trayectoria fuera «unidireccional» —entendiendo por tal que una vez avanzado el proceso real siguiente, una determinada variante culminara necesariamente en una sola imagen-objetivo—, sería más nítida la diferenciación entre los conceptos de opción y variante. Pero en la realidad, un segmento de la variante



<sup>1</sup> Las letras mayúsculas indican conjuntos de proyectos sociales básicos comprensivos de un patrón<sup>a</sup> determinado de desarrollo.

Cuadro 11

Estrategias	Trayectoria				Imagen-objetivo
Variantes de la estrategia 1	A <sub>1</sub>	B <sub>1</sub>	C <sub>1</sub>	D <sub>1</sub>	----- <div style="border: 1px solid black; width: 40px; height: 40px; margin: 10px auto; text-align: center; line-height: 40px;">I<sub>1</sub></div>
	A <sub>1</sub>	B <sub>1</sub>	C <sub>2</sub>	D <sub>1</sub>	
	A <sub>2</sub>	B <sub>2</sub>	C <sub>2</sub>	D <sub>1</sub>	
Variantes de la estrategia 2	A <sub>1</sub>	B <sub>1</sub>	C <sub>2</sub>	D <sub>2</sub>	<div style="border: 1px solid black; width: 40px; height: 40px; margin: 10px auto; text-align: center; line-height: 40px;">I<sub>2</sub></div>
	A <sub>1</sub>	B <sub>2</sub>	C <sub>2</sub>	D <sub>2</sub>	
	A <sub>1</sub>	B <sub>2</sub>	C <sub>3</sub>	D <sub>2</sub>	
	A <sub>2</sub>	B <sub>2</sub>	C <sub>2</sub>	D <sub>2</sub>	
	A <sub>2</sub>	B <sub>2</sub>	C <sub>3</sub>	D <sub>2</sub>	
	A <sub>2</sub>	B <sub>3</sub>	C <sub>3</sub>	D <sub>2</sub>	
Variantes de la estrategia 3	A <sub>1</sub>	B <sub>2</sub>	C <sub>3</sub>	D <sub>3</sub>	<div style="border: 1px solid black; width: 40px; height: 40px; margin: 10px auto; text-align: center; line-height: 40px;">I<sub>3</sub></div>
	A <sub>2</sub>	B <sub>2</sub>	C <sub>3</sub>	D <sub>3</sub>	
	A <sub>2</sub>	B <sub>3</sub>	C <sub>3</sub>	D <sub>3</sub>	
	A <sub>3</sub>	B <sub>3</sub>	C <sub>4</sub>	D <sub>3</sub>	

*Nota:* Los proyectos encerrados en un círculo indican el punto de irreversibilidad de la trayectoria.

de una estrategia determinada puede ser parte de la trayectoria viable de otra distinta; de este modo, aunque opción y variante son categorías conceptualmente diferenciales, pueden tener áreas de superposición. Pero ello no es siempre así, pues la conduc-

ción de un proceso puede haber avanzado hasta una fase de *irreversibilidad*, cuya necesaria continuación sea una imagen-objetivo única y precisa. En el cuadro 11, por ejemplo, constituyen puntos de irreversibilidad  $C_1$  para la imagen-objetivo 1,  $D_2$  para la imagen-objetivo 2,  $C_4$  y  $D_3$  para la imagen-objetivo 3. En la mayoría de los casos intermedios, la dirección del proceso de desarrollo queda incierta. Un caso extremo es el conjunto de proyectos sociales  $B_2$ , que puede conducir a cualquiera de las tres imágenes-objetivo consideradas. Ahora bien, esto no sólo tiene una significación mecánica, sino que apunta a considerar los efectos económicos y sociales de un determinado conjunto de proyectos sociales básicos. Estos efectos *no sólo* dependen del diseño interno de cada proyecto, sino del contexto en el cual se sitúan. Dicho contexto se refiere, entre otras cosas, a los demás proyectos que preceden al conjunto objeto de análisis, al momento histórico en que se realizan y a la aparición de factores contingentes.

La simulación de una trayectoria, por consiguiente, sólo indica un cierto curso del proceso de entre los muchos probables. Es una guía de probabilidades para la acción, pero el proceso real puede escapar al control de los grupos sociales que promueven una estrategia determinada; mas no por eso es menor la utilidad de la trayectoria, pues todo juicio sobre el futuro será más certero si es más sistemático y considera ampliamente las diversas posibilidades.

Ahora bien, si la trayectoria culminara, por ejemplo, en  $D_1$ , ello no descartaría la posibilidad que el proceso evolucionara en el futuro no explorado hacia los objetivos postulados (redefinición de las imágenes-objetivo con la nueva perspectiva) por los grupos sociales 2 y 3; simplemente desplazaría la trayectoria para alcanzarlos. En otras palabras, el punto de "irreversibilidad" sólo interesa como momento entre la situación inicial y final de la trayectoria explorada.

Este ejemplo mecánico puede ser útil para volver al problema,

ya analizado en el capítulo 1, de los distintos criterios de eficacia que tienen el político y el economista. Si la estrategia oficial es la tercera, el planificador gubernamental estará inclinado a analizar el conjunto de proyectos  $B_2$  desde el punto de vista de cómo lograr un máximo producto con un mínimo de recursos y eso puede otorgar a dichos proyectos una característica, una singularidad y un tipo de efectos no económicos que disminuyen las probabilidades del segmento de la trayectoria  $B_2 \rightarrow C_3$  y aumentan las posibilidades de  $B_2 \rightarrow C_2$ . El político, en cambio, está fundamentalmente interesado en la *dirección* del proceso de desarrollo y su criterio principal es alcanzar la imagen-objetivo 3, que la aplicación estricta del criterio de economicidad puede poner en peligro y aun desviarla hacia las imágenes-objetivo 1 y 2. Parte de la discrepancia surge porque el economista, al trabajar inadvertidamente con abstracciones de segundo grado, tiende a aplicar el criterio de economicidad como si la imagen-objetivo consistiera en maximizar el producto. Ese criterio de economicidad, aun corregido con la aplicación de precios sociales, no puede ser coherente con el criterio del político, para el cual el crecimiento del producto es el *medio* para lograr ciertos resultados singulares del sistema. Aunque el planificador tomase como referencia la imagen-objetivo para aplicar su criterio de economicidad, siempre subsistirían discrepancias con el político, pues este último está más interesado en la viabilidad de *toda* la trayectoria hacia la imagen que en la eficacia económica directa entre *un* proyecto y la imagen-objetivo.

## 9. MATEMÁTICAS Y MODELOS PARA LA ESTRATEGIA

Toda estrategia constituye un tipo de análisis de características muy especiales si se considera la posibilidad de elaborar un modelo matemático que permita estudiar con rigor la lógica de sus proposiciones. En primer lugar, cualquier modelo de la realidad

social debe trabajar con una cantidad muy grande de variables y relaciones. En segundo lugar, una representación del proceso social debe incluir elementos *cuantitativos* y *cualitativos*, lo que plantea la cuestión de la coherencia de los elementos cuantitativos entre sí y de los cualitativos por otro lado, además del problema de definir métodos para representar las singularidades de la calidad como tal. En tercer lugar, se dan relaciones recíprocas entre cualidad y cantidad mediante algún tipo de funciones que las vinculen, de donde surge a su vez el problema de un método para estudiar la coherencia de conjunto de un modelo mixto que combine elementos cuantificables con otros que no lo son. En cuarto lugar, como el proceso social es algo vivo y discontinuo, requiere un modelo esencialmente dinámico para que tenga alguna representatividad. En quinto lugar, por ser incierta la realidad —que es una forma de decir que en gran parte se desconoce su funcionamiento—, cualquier modelo de estrategia deberá operar con funciones de probabilidad. Por último, como la realidad es cambiante y los errores por falta de representatividad del modelo pueden acumularse con rapidez, el sistema de cálculo matemático que sirva de base al modelo que la interpreta debe ser lo bastante flexible como para incorporar periódicamente nuevos elementos y corregir los ya incluidos, pues en caso contrario pierde fácilmente validez interpretativa y no puede aprovechar las enseñanzas de la propia historia para corregir su representación. La información sobre el cambio del proceso «tiende a destruir y reemplazar la información sobre el estado inicial del sistema»<sup>8</sup>.

Si al razonamiento se aplica el lenguaje común resulta bastante insuficiente para abordar los problemas enunciados. La respuesta a esa insuficiencia debería ser el lenguaje matemático y su sistematización en un modelo matemático. Pero hasta ahora las matemáticas han resultado más bien limitantes del análisis social, y el lenguaje corriente, aun cuando es menos sistemático y difícil-

<sup>8</sup>W. Ashby, *Introducción a la cibernética*, Londres, Chapman, 1956.

mente riguroso, es más rico en matices y procedimientos. Sin embargo, »es fácil confundir la matemática con lo que hacen los matemáticos más conocidos. Esto impide ver las posibilidades potenciales de la matemática y coloca al científico social en la situación pasiva de ensayar los instrumentos que las matemáticas ya conocen, en vez de demandar los que necesita. Y eso es tan poco eficiente como si los exploradores de la selva quisieran usar sólo las técnicas de los exploradores del mar, entusiasmados por la brújula y alguno que otro instrumento de uso común a ambos»<sup>9</sup>.

Las matemáticas se desarrollaron para tratar de satisfacer la demanda de los físicos y uno de los principales impulsos para su desarrollo provino de los mismos físicos. Señala Varsavsky que hombres como Newton, Heisemberg, Dirac y Einstein tuvieron que elaborar especialmente sus propios instrumentos matemáticos, pues no tuvieron a su disposición los métodos matemáticos que necesitaban. Esas características del mundo físico centraron el avance de las matemáticas en campos muy particulares, que no eran por cierto los únicos ni menos aún los más apropiados para el estudio de los procesos sociales.

»Cuando las actividades sociales comenzaron a estudiarse científicamente, la matemática ortodoxa ya estaba muy desarrollada y gozaba del enorme prestigio de sus éxitos en la física. Nada más natural, pues, que los primeros científicos sociales trataran de utilizarla tal como la encontraron. . . Las pocas aplicaciones aisladas de la matemática ortodoxa sólo confirman esta afirmación. Se han usado teoremas de punto fijo para demostrar la existencia de equilibrio económico en ciertas condiciones, y técnicas aun más finas para ver la equivalencia de varias axiomáticas para el valor o preferencia; la lucha por la vida se ha estudiado con ecuaciones diferenciales e integrales lineales, y las no lineales se han usado en modelos macroeconómicos de dos sectores. Pero en todos

<sup>9</sup>Oscar Varsavsky, *El colonialismo en las ciencias naturales*, ILPES, noviembre de 1968; mimeografiado.

los casos el problema ha sido simplificado artificialmente y es casi imposible extraer aplicaciones concretas<sup>10</sup>.

Sin embargo, las conclusiones sobre la aplicación de modelos matemáticos a los procesos sociales no pueden ser pesimistas. Varsavsky señala: »Mi tesis es que estos argumentos no demuestran la imposibilidad de una ciencia rigurosa de los sistemas sociales, sino sólo la ineficacia de la matemática ortodoxa como instrumento para ello, y señalan la necesidad de que los mejores cerebros matemáticos comiencen a prestar más atención a las demandas específicas de estas ciencias. . . Lo más promisorio hasta ahora, desde este punto de vista, es esa ciencia amorfa llamada *investigación operativa*, y es en ella donde deben buscarse los gérmenes de la nueva matemática. Nacida con el objetivo concreto de ayudar en la toma de decisiones, se vio obligada a introducir muchas veces conceptos nuevos (mencionemos en especial el capítulo simulación), pero parece que lo hiciera con vergüenza, y la mayoría de sus cultores aprovechan toda oportunidad de emplear el lenguaje más avanzado y abstracto de la matemática ortodoxa<sup>11</sup>.

Una estrategia es un procedimiento por medio del cual se procura encauzar la dirección del proceso de desarrollo, el cual a su vez es un sistema dinámico complejo que debe ser transferido hacia otro rumbo mediante una acción ejercida sobre sus variables. Esto supone: a) la elección del curso deseado del proceso; b) un cierto grado de control del mismo, y c) una acción sobre el sistema para asegurar su desarrollo en el sentido previsto. La cibernética puede ser de gran utilidad en la formulación y conducción de estrategias de desarrollo, pero parece resultar insuficiente en su estado actual de desarrollo<sup>12</sup>.

<sup>10</sup>O. Varsavsky, *ob. cit.*

<sup>11</sup>*Ibidem.*

<sup>12</sup>El desarrollo de la cibernética hace uso extensivo del modelo de «caja negra». Se entiende por modelo de «caja negra» a cualquier sistema cuyo contenido interno es desconocido para el observador, quien conoce sólo la índole de las accio-

El método de los modelos se funda en el razonamiento analógico: partiendo de la semejanza de los caracteres de algunos fenómenos comprensivos de una »totalidad analítica«, se infiere la semejanza de otros. Tal razonamiento sólo da un conocimiento *probable*, pero sistemático y explícito en sus supuestos.

Ahora bien, si una teoría no explica satisfactoriamente el proceso social, un modelo matemático no puede »mejorar« esa teoría; sólo podrá exhibirla en toda su desnudez, con sus implicaciones, coherencias e incoherencias internas. De manera que entre modelo y realidad hay siempre una teoría, sea ella buena, regular o mala. Como dice Varsavsky, »en física las teorías eran tan buenas y la matemática tan bien adaptada a ellas que no era muy útil establecer esa tricotomía realidad-teoría-modelo«. En el proceso social las teorías son mucho más difíciles, y existan o no buenas teorías, hay que tomar decisiones. Quien decide »racionalmente«, maneja siempre algún *modelo implícito* conforme al cual llega a conclusiones. El político estadista opera normalmente con un modelo *in mente*, aunque puede ocurrir que ese modelo implícito sea erróneo y que la realidad así lo pruebe posteriormente. Sin embargo, a falta de una teoría más perfeccionada que pueda conducir a un modelo mejor, siempre será útil la elaboración de tal modelo, aunque sólo sea una representación clara, completa y rigurosa del modelo implícito. Ello permitirá descubrir sus lagunas e inconsistencias, ser »conocido«, y, por lo tanto, criticado. Desde el momento en que se somete a una confrontación con la realidad, puede irse mejorando su representatividad

---

nes del medio sobre el sistema dado (*input*) y sus reacciones de respuesta (*output*). Como bien señala Varsavsky, el sistema social no es una »caja negra« pues algo se conoce de su estructura matemática, pero en la práctica, por ser esa estructura tan complicada, es muy difícil la deducción por observación analítica. De esa ubicación intermedia entre la »caja negra« y el operador matemático ortodoxamente analizable, Varsavsky deduce la necesidad de nuevas técnicas de análisis. Dice textualmente: »Se tiene mucha información sobre el contenido de la caja en cuestión, pero no hay métodos *standard* para utilizarla«.

por las propias enseñanzas de la historia. Por consiguiente, para que sea dinámicamente útil debe poder acumular las experiencias y éstas, poco a poco, redefinir las bases de la construcción misma del modelo.

La actual modelística de la planificación sólo parece adecuada para el estudio de la coherencia del procedimiento normativo aplicado a la esfera de «lo económico». Se abre así a matemáticos, politólogos, sociólogos, economistas y otros especialistas en ciencias sociales un amplio campo de investigación interdisciplinaria para reconstruir las bases de una nueva modelística matemática que, en vez de ser limitante, lleve al análisis social y la formulación de estrategias a nuevas fronteras del conocimiento.

#### 10. LA COMPLEJIDAD DE LOS FENÓMENOS REALES

Del análisis que antecede surgen conflictos reales y aparentes con ciertas concepciones comunes en materia de planificación, a saber:

1. Parece indudable que la ejecución de los planes depende directamente de la definición concreta de una estrategia viable; si así no fuera, los planes constituirían una idealización en el vacío.

2. Tampoco puede afirmarse que el procedimiento estratégico conduzca a la pasividad o a la moderación frente a la aguda problemática de América Latina. La diferencia entre el procedimiento normativo y el estratégico no reside en que el primero sea «progresista» y el segundo «conservador», pues se trata de métodos diferentes. La norma es una categoría de lo *necesario* y la estrategia, una categoría de lo *posible* en función de lo necesario. Una estrategia puede ser pasiva si sobreestima los grados de compromiso de los grupos sociales frente a los diversos proyectos estratégicos, pero también puede ser audaz, imaginativa y realista si parte de un juicio exacto sobre el grado de flexibilidad, com-

promiso y posibilidad de cambio de posiciones aparentemente rígidas o aparentemente fuertes y racionales. La formulación y conducción de la misma estrategia puede y debe ser un elemento importante en el cambio de situaciones que parezcan negativas o desfavorables a los cambios, sea por la actividad de formación de conciencia o porque los proyectos estratégicos planteados para la etapa inmediata alteren la relación de fuerzas de los grupos sociales. No debe magnificarse una estrategia subestimando la fuerza de los intereses y el comportamiento de los grupos sociales, como tampoco debe subestimársela exagerando la solidez y permanencia de tales grupos e intereses. Sólo el examen del proceso social hecho a la luz de la historia y de un futuro hecho de posibles contradicciones puede constituirse en una base sólida para el análisis de viabilidad.

3. La estrategia no desvirtúa la utilidad del plan, sino que, por el contrario, lo afirma y complementa. Estrategia, plan a mediano plazo y plan anual operativo son los elementos esenciales de un sistema de planificación. Dentro de este esquema, la estrategia constituye la exploración de opciones encontradas y de variantes de trayectorias para alcanzar una imagen-objetivo, con objeto de elegir una trayectoria provisional que tenga en cuenta las estrategias opuestas. El plan a mediano plazo es la expresión más detallada y cuidadosa *de una etapa* de la trayectoria estratégica. El plan anual, por su parte, es la síntesis comprometida entre la coyuntura y el plan a mediano plazo.

4. El concepto de transformación en desequilibrio sobre el que se basa este análisis no está en contradicción con el concepto de plan a mediano plazo ni con la modelística de la planificación en su sentido amplio. Aunque requiere modificaciones de fondo y método en la concepción de los planes a mediano plazo, su enunciado no estará limitado a cuantificar en forma armónica el paso de una situación a otra sólo sobre bases normativas, sino más bien apuntará a cuantificar el tiempo de reacción del conjunto frente al desenvolvimiento de las partes estratégicas, la gravedad de las

perturbaciones y las trayectorias que permitan superar esas perturbaciones durante el plazo del plan; para ello empleará modelos que expliquen el comportamiento y las variables de todo orden para a su vez modificarlo hacia la dirección elegida. Es decir, se plantea ahora la posibilidad de cuantificar el desarrollo en desequilibrio, como así también las tendencias que hagan posible su superación transitoria; de este modo se podrá lograr, entre otras cosas, un análisis mucho más profundo del sector privado en el contexto del plan.

5. La planificación gana así en realismo y rigor científico, porque en vez de aislarse del proceso de decisiones económicas, se integra con él como forma de comprenderlo y aprovecharlo para obtener resultados que converjan hacia el objetivo perseguido, sin pretender sustituirlo. Mientras que la norma procura sustituir a la realidad anteponiéndose a ella, la estrategia trata de modificarla desde adentro asumiéndola.

Tanto el concepto como la metodología expuestos están en proceso de elaboración; de ahí que no pretendan constituir un *método*, sino más bien una proposición de análisis donde todavía no están enteramente aclaradas y estudiadas sus bases teóricas como así tampoco las exigencias analíticas que implica.

Las principales reflexiones deben volcarse ahora sobre los supuestos que fundamentan esta proposición en su forma simplificada, tanto sobre el análisis de los cambios sociales producidos al realizar los proyectos sociales básicos, como sobre la teoría de las decisiones y de las confrontaciones, la definición del concepto de grupos sociales, el conflicto de estrategias como forma de enfrentamiento de esos mismos grupos sociales, el proceso de generación de los proyectos sociales básicos, los problemas técnicos y sociopolíticos que presenta la definición de una imagen-objetivo, el significado y la validez de los conceptos de trayectoria, viabilidad, eficacia y desequilibrio. Deben considerarse, por último, las consecuencias que la utilización del concepto de estra-

tegia podría tener sobre los métodos y la eficacia de la planificación y el papel del planificador en la aplicación del mismo.

a) *El supuesto de compatibilidad entre cambio intelectual y cambio material*

El concepto de estrategia supone, entre otras cosas, la necesidad de hacer compatible la formación de conciencia sobre la imagen-objetivo a que se aspira con la definición y la promoción de acciones concretas y materiales a corto plazo que, por ser viables, puedan conducir hacia esa imagen. La compatibilización de ambas tareas, especialmente cuando lo *viable* es muy restringido, a plazo inmediato, se basa sobre el supuesto que el cambio en las condiciones socioeconómicas depende fundamentalmente de la síntesis activa que pueda establecerse entre los estímulos intelectuales que genera la formación de conciencia y los estímulos y desajustes materiales que produce la realización de proyectos que resultan dinámicamente viables. Pueden plantearse dudas, como es natural, sobre la consistencia y la compatibilidad de ambas actividades, sin perjuicio de considerarlas necesarias; estas dudas surgen en el *plano intelectual*, argumentando que plantear alternativas de menor alcance y validez temporal limitada equivaldría, quizás, a restar fuerza a los argumentos sobre la urgencia de determinados cambios que parecerían no viables en el presente. También surgen dudas en el *plano material*, porque esos caminos alternativos y parciales más viables, ya convertidos en realidad, pudieran consolidar las condiciones que se oponen a los cambios de fondo, y contribuir, en definitiva, a postergar la etapa de maduración para ejecutar tales reformas.

Si la explicación y difusión de una estrategia se hace en un contexto amplio señalando la imagen-objetivo a la cual se apunta y el papel que en esa trayectoria corresponde a los proyectos básicos de realización posible en una primera fase, ello no tiene por qué debilitar los planteamientos de fondo ni la argumentación y lógica

de las etapas siguientes de la cadena. Con respecto al segundo plano de la duda sobre el efecto acelerador o moderador de cambios de la acción material viable, resulta complejo y arriesgado dar una respuesta general que dependería de la situación singular de cada país, de los proyectos estratégicos considerados viables y sobre todo, de las características que a estos últimos se les asignen por sus efectos sociales. Este punto requiere alguna explicación más y el ejemplo de la reforma agraria en América Latina puede ser ilustrativo. Desde hace muchos años se está insistiendo en esta parte del mundo sobre la reforma agraria, y con escaso éxito, en unos casos porque predomina el poder agrario y en otros porque la eficacia del modelo de industrialización adoptado no exige la incorporación de grandes masas al mercado de consumo de productos industriales. De ahí que, salvo excepciones muy especiales, haya quedado sin viabilidad la reforma agraria en cuanto proyecto social básico. Sin embargo, la vigencia de otro proyecto social básico: la sustitución de importaciones industriales, que aparentemente podía reforzar las fuerzas opuestas al cambio, contribuyó en algunos casos a aumentar notablemente el proceso de urbanización, a crear un proletariado urbano, a fortalecer nuevos grupos sociales ligados a la industria, etc., todo lo cual debilitó el poder de la clase latifundista; pero es indudable que ese debilitamiento no sería suficiente si no emergiera el campesinado como fuerza social activa y consciente. Así y todo, ¿podría explicarse la reforma agraria realizada en Chile en los últimos años sin que mediaran previamente la industrialización y surgieran nuevos conglomerados urbanos que crearon nuevas fuerzas políticas? A primera vista parece que la industrialización se limitaría a fortalecer el poder monopólico de los nuevos grupos empresariales; sin embargo, ciertos proyectos sociales básicos tanto pueden retardar como acelerar el proceso de cambios, y no es posible asegurar si tal o cual cambio de estructura posee necesariamente un sentido positivo en el desenvolvimiento del proceso histórico, seguridad que haría por demás innecesaria toda estrategia. Esta ad-

quiere razón de ser justamente porque son posibles los retrocesos en el campo del desarrollo y porque su éxito también depende de los hombres.

Esta característica que presenta el concepto de estrategia, combinando corto y largo plazo (lo viable hoy y lo viable mañana), está influida por sus propósitos: elegir una dirección para el proceso, definir un patrón preciso de desarrollo para la primera fase y responder oportunamente a las necesidades de acción a corto plazo. Como ya se explicó, el concepto de estrategia puede definirse además como la búsqueda de una secuencia eficiente y viable de patrones de desarrollo que conducen a una imagen-objetivo; en esta definición, el patrón de desarrollo caracteriza una o varias etapas de la estrategia, y está determinado a su vez por una cierta combinación ponderada de proyectos sociales básicos que conforman un «estilo de desarrollo». Puesto que la estrategia se concibe como instrumento para la acción, el proceso descrito supone un examen más detenido y profundo del patrón de desarrollo adoptado para la primera etapa; de ahí que deban definirse con suficiente precisión los proyectos socio-económicos que se impulsarían durante esta fase. Más aún, se hace imprescindible determinar detalladamente las acciones estratégicas y las medidas básicas que harán posible realizar dichos proyectos, lo que a su vez requiere un examen riguroso de la viabilidad de tales acciones y medidas.

b) *El supuesto de previsión de la conducta de los grupos sociales*

El concepto de estrategia tiene diversas implicaciones sociopolíticas, tanto desde el punto de vista del diagnóstico como de la planificación. Se trata, por una parte, de especificar cuál debe ser la contribución de la perspectiva sociológica al proceso de formulación de estrategias, y por la otra, aclara cuáles son los mecanismos políticos idóneos para implementar la planificación.

El primero de estos aspectos, la contribución de la sociología al proceso de planificación, se esboza en seguida; del segundo, referido a los problemas de la implementación socio-política, se tratará cuando se considere la participación de los distintos grupos sociales.

Para destacar las complejidades que implica el concepto de estrategia basta referirse a las posibilidades de conocer, objetiva y anticipadamente, tanto las consecuencias sociales de los proyectos estratégicos como las condiciones propicias para hacerlos viables. Manifiestas como son las dificultades de prever con alguna exactitud las consecuencias sociales de determinadas medidas, es posible sin embargo bosquejar algunas posibilidades y ciertos procedimientos que permitirían acercarse a ese objetivo. En primer término, conviene sentar desde un comienzo que sería en extremo difícil analizar las repercusiones de los aspectos específicos de un plan sobre *todos* los grupos sociales, por lo que el primer intento debe precisar qué grupos están comprometidos actual y potencialmente, en forma más directa, con los objetivos que la estrategia propone. Esta delimitación debe partir del diagnóstico mismo y perfeccionarse en función de la estrategia; en tal forma será posible mostrar cómo se enlazan las orientaciones de los distintos grupos y qué tipos de conflictos o coincidencias existen entre ellos, permitiendo centrar la atención sobre los puntos críticos. En consonancia con esto cabe acentuar la necesidad de definir el concepto de diagnóstico en un sentido dinámico, de manera tal que los cambios suscitados por la ejecución de las distintas etapas de una estrategia puedan ser aprehendidos en forma continua durante el mismo proceso.

Se hace necesario, por consiguiente, analizar el origen de esos comportamientos sociales, sus raíces históricas, la forma en que están determinados estructuralmente, y prever las consecuencias que sobre esos comportamientos tendrían las transformaciones que genera la ejecución de la estrategia. Varios enfoques complementarios permitirían este tipo de análisis, ya sea utilizan-

do los estudios existentes sobre grupos sociales y el proceso de formación de sus orientaciones; estudiando momentos históricos concretos de cambios —elegidos por su significación crítica— que destaquen especialmente en qué forma se articulan dichos grupos y el carácter preciso de sus actitudes como respuesta a esas circunstancias históricas, o analizando experiencias de planificación para determinar en ellas el comportamiento que siguieron los distintos grupos sociales<sup>13</sup>. En este sentido parece significativo señalar tres grandes áreas de análisis imprescindibles para ahondar en el estudio de la formulación de estrategias: 1) *estructura de poder*, que examina en especial las modalidades que adquiere el proceso estatal de decisiones en relación con los grupos sociales más representativos, de donde podrán surgir algunas luces sobre las oportunidades favorables para la planificación; 2) *estructura agraria*, que estudia las formas de organización socio-económicas del agro, sus imágenes y actitudes y relaciones de consenso y conflicto con los grupos urbanos; y 3) *estructura urbano-industrial*, que considera el proceso de formación y generación de actitudes de los sectores vinculados a la actividad industrial y los servicios. La masa que vive ocupada en la actividad ocupada en el sector servicios es uno de los aspectos merced a lo físicamente estudiados, cuando por su magnitud y contradicción constituye una de las principales interrogantes sobre el futuro del comportamiento social.

A estas alturas resulta imprescindible abordar el concepto de grupos sociales, ya que constituye la base para el análisis de estrate-

<sup>13</sup>Durante estos últimos años se han desarrollado varias técnicas de carácter sociométrico cuya finalidad es posibilitar la previsión de comportamientos sociales en la medida en que se parta de ciertos supuestos sobre los mismos. La adopción de estas técnicas no implica dejar de lado la investigación de los procesos sociales, pues se basan en el conocimiento necesario de los procesos reales, que constituyen los datos fundamentales de estos modelos. Su incorporación podría contribuir eficazmente a proporcionar modelos analíticos de los procesos de planificación y a señalar áreas sociales estratégicas de estudio pormenorizado.

tegrías. El concepto de grupos sociales es, en alguna medida, bastante fluido, aunque muchos grupos presentan un grado de cohesión e incluso de institucionalización que permite caracterizarlos con objetividad suficiente. Como agentes de una estrategia, los grupos sociales son una expresión del problema que los sociólogos denominan «conducta colectiva» y de las relaciones de esa conducta con la estructura institucional. La conducta colectiva se manifiesta, por supuesto, dentro de un marco institucional, pero a menudo ella misma lo transforma mediante cambios de estructura. Sin embargo, la conducta colectiva es el resultado de agrupaciones orgánicas e inorgánicas, permanentes y casuales, cohesionadas y unidas débilmente, etc. De manera que la estructura social, por un lado, es compleja y diversa y, por otro, lejos de ser inerte ni estática, cambia en sí misma y cambia también las instituciones que la encuadran. La explicación de la conducta social requiere ser examinada al menos en tres aspectos interrelacionados, saber: 1) el marco de referencia más amplio de la estructura institucional; 2) las asociaciones, movimientos o partidos más o menos estructurados y dirigidos; y 3) la conducta colectiva en su «nivel de acción» propio<sup>14</sup>. La estructura institucional condiciona a los grupos sociales orgánicos y éstos a su vez son los agentes de cambio de la propia estructura institucional. Sin embargo, la sociedad no sólo se compone de grupos sociales orgánicos, por lo cual no es posible explicar satisfactoriamente el proceso social considerando de manera exclusiva esos grupos con sus intereses y motivaciones. Los conceptos sociológicos de «muchedumbre», «masa» y «público», por otra parte, resultan insuficientes para captar las partes no organizadas de la sociedad. Así, por ejemplo, Gerth y Wright Mills definen la «muchedumbre» como un agregado social con proximidad física que encuentra un foco de atención común. «En una muchedumbre, la gente está en contacto entre sí, pero por lo general en forma azarosa, están incoor-

<sup>14</sup>H. Gerth y C. Wright Mills, *ob. cit.*, p. 397.

dinados y arremolinados. Las *multitudes* son muchedumbres orientadas activamente hacia la misma meta por emblemas o *slogans*. Las muchedumbres, en cuanto tales, no tienen fines compartidos ni líderes<sup>15</sup>. En otras palabras, el concepto de muchedumbre indica más bien un »estado« transitorio de un agregado social que probablemente puede comprender más fácilmente a los grupos inorgánicos, pero no se refiere estrictamente a ellos. El concepto de »público« es asimismo interesante para comprender las interacciones entre las partes orgánicas e inorgánicas de una sociedad, pero también define un »estado« o situación pasajera de un agregado social. »Los públicos están compuestos por gente que no está en relación cara a cara, pero que, sin embargo, manifiesta intereses similares o está expuesta a estímulos semejantes, aunque más o menos distantes«. El público es, por consiguiente, un área de influencia potencial para un grupo social organizado o para un líder, y es significativo de la fluidez de las relaciones entre los agregados sociales.

¿Qué son los pobladores urbanos que viven dispersos en la marginalidad? Tienen intereses comunes, características comunes, carencias comunes, pero si no se insertan en algún partido político o en una organización amplia, no tienen contacto entre sí —salvo en un radio muy reducido—, ni liderazgo centralizado, ni coordinación. ¿Se puede decir que a veces son »muchedumbre« y a veces »público«, lo que equivaldría a definirlos por su indefinición? El análisis de los agregados sociales no estructurados constituye una laguna que deberá explorarse más a fondo para llegar a entender mejor su comportamiento social.

Los grupos sociales organizados también presentan problemas complejos para el análisis de la conducta social. Hay muchas variaciones y superposiciones entre los movimientos, los partidos políticos y los grupos de presión. Los partidos políticos pueden ser partidos »de clase«, con gran cohesión y fuerza ideológi-

<sup>15</sup> *Ibidem.*

ca y, en consecuencia, más difícilmente desarticulables ante los proyectos sociales básicos de una estrategia. Pero también los partidos pueden ser »pluriclasistas« o responder a tradiciones y raíces históricas de escasa validez presente, a regionalismos, etc., en cuyo caso es menor la cohesión y difícilmente diferenciable la fuerza ideológica. Esas características los hacen más fácilmente desarticulables ante las realizaciones de una estrategia.

Por otra parte, los »grupos de presión« son asociaciones que utilizan diversos recursos, los políticos entre otros, para promover intereses estrictamente económicos ligados a la actividad que los une. Pueden ser una asociación de importadores, una sociedad de agricultores, una central de trabajadores, etc. En los grupos de presión predomina siempre el interés económico del grupo por sobre su inserción en otras estructuras sociales. Los grupos de presión se superponen también unos a otros y a los partidos políticos; así, un mismo grupo puede pertenecer a un partido político, ser miembro de una organización de grandes agricultores, participar en una asociación de industriales y en una asociación de importadores. Ese grupo ambivalente »no puede« tener una conducta »regular«, independiente de cada situación singular que enfrente; en unos casos defenderá sus intereses como importador contra los de la asociación industrial, o los del agricultor frente a los importadores, etc. Mientras más superpuestas estén las estructuras sociales organizadas, más difícil será analizar el comportamiento social, proque es tanto más compleja la clasificación de los grupos sociales a los propósitos de la estrategia.

En todo caso, a estas alturas del análisis resulta claro que, en abstracto, no puede establecerse una clasificación precisa de los grupos sociales. Sí es posible, sin embargo, partir de una estructura preliminar que los identifique en función de su potencialidad de organización y posición frente a los propósitos de una estrategia. La validez y la utilidad de esa estructura preliminar puede verificarse en el análisis de la trayectoria.

En estas circunstancias, en alguna medida se invierte el pro-

blema de clasificar y definir los grupos sociales. En vez de partir definitivamente de la estrategia, sus mismas proposiciones pueden sentar los criterios para una clasificación adecuada. Definidos los problemas que plantea una estrategia en sus diversos proyectos sociales básicos, cabe preguntar quiénes resultarían beneficiados y quiénes perjudicados por tales proyectos. Por aproximaciones sucesivas entre estrategia y grupos de presión, puede ampliarse el universo hacia los partidos políticos y los agregados no organizados, y así elaborar una clasificación de grupos sociales útil para el análisis específico de *una* estrategia en *un* momento histórico preciso. Esto es especialmente importante para la consideración de los grupos sociales no organizados; así, por ejemplo, en la etapa de elaboración de los planes de una reforma agraria, las masas campesinas pueden constituir un agregado social no estructurado ni coordinado, sin fuerza de presión; en este caso, la propia estrategia que propone la reforma agraria debería considerar como un factor especial el problema de organizar las masas campesinas.

La definición de metas de un plan y su ejecución pueden contribuir, por una parte, a desarticular y reordenar las relaciones entre los distintos componentes de un grupo en función de dichas metas, y destacar, por otra parte, la importancia de sectores sociales que no constituyen grupos organizados o bien definidos, pero cuya movilización sí es importante para el logro de los fines propuestos.

Debe considerarse asimismo que en la identificación y definición de los diversos grupos sociales y las relaciones que se establecen entre ellos puede influir el propósito o meta que la estrategia o el plan especifica, provocando un reagrupamiento que rompa transitoriamente las estructuras tradicionales más estables.

Una versión simplificada del análisis de estrategias conlleva el peligro de subestimar la posibilidad de una posición activa por parte de los diferentes grupos sociales frente a un proceso de planificación dado. En ciertas situaciones sociales, en efecto, hay grupos que poseen una estrategia propia y evalúan la adopción

o rechazo de un »un proyecto estratégico« no sólo en términos de sus intereses inmediatos, sino también con respecto a las consecuencias que ese proyecto pueda tener para el logro de la imagen que ellos se hicieron de la sociedad futura y de su inserción en ella. En última instancia, el problema consiste en enriquecer el análisis incorporándole, como problema empírico de investigación, la mayor o menor racionalidad de los grupos participantes.

La posibilidad que algunos grupos sociales tengan sus propias estrategias hace necesario tomar en cuenta, para el análisis, el problema del »conflicto de estrategias«. Conviene, por lo tanto, no situar tal conflicto sólo en el plano de la selección de acciones o proyectos estratégicos en una situación dada, presumiendo que los grupos sociales al margen del oficialismo no puedan prever las consecuencias últimas de su acción o sean incapaces de formular una »contraestrategia«.

La clasificación y ordenamiento de las estructuras sociales sólo es un primer paso en el análisis de la conducta social, asunto que resulta a su vez un requisito para estudiar las posibilidades de su alteración; y una estrategia supone la alteración de la conducta social. Max Weber penetró en ese análisis de la conducta social aportando elementos sobre las diversas formas de los que podrían llamarse »controles sociales«<sup>16</sup>; estos controles tienen a veces cierta formalidad o responden a leyes no escritas y autoimpuestas; en otros casos son la réplica al temor de una sanción o a la motivación de explotar las oportunidades en interés propio. Siempre según Weber, la *costumbre* es una representación de hábitos concomitantes; la *moda* está ligada a las pretensiones de prestigio; las *convenciones* se basan en la expectativa de que el apartamiento puede acarrear una desaprobación; la *ley* obliga a observar una norma y estipula una sanción; la *racionalidad* define la acción por medio de la cual los hombres tratan de explotar las oportuni-

<sup>16</sup>Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1944.

des en interés propio; las *reglas éticas* son normas de valor intrínseco pero relativas al momento histórico; los *controles institucionales* son pautas sostenidas por los jefes de las instituciones o por sus agentes.

Los grupos sociales pueden aceptar o trasgredir estas formas de control social; y el conjunto de tales actitudes define la conducta social. Pero ésta tampoco es una cuestión estática ni se resuelve con una taxonomía de las distintas formas de control social. El contenido de cada uno de los elementos señalados cambia con el proceso de desarrollo, pues son relativos a su momento histórico. Para construir la teoría económica, los economistas han destacado la *racionalidad* por encima de las otras formas de control social, ya que no se proponían explicar la conducta real sino más bien definir las normas de una conducta racional. Como el procedimiento estratégico no puede operar sobre las bases de esa construcción teórica, aparece aquí de nuevo la necesidad de una ciencia social de síntesis que permita explicar la conducta y, por consiguiente, encontrar fórmulas para modificarla. La aparición de las computadoras hizo posible, en un plano ideal, "experimentos" con la sociedad, como procedimiento empírico; hoy eso ya parece factible construyendo "analogías" sociales sumamente complejas, camino por el que puede esperarse en el futuro un mayor avance teórico, toda vez que se podría disponer de un método empírico-racional para estudiar el comportamiento futuro de la sociedad.

### c) *El problema de la participación social*

Ya se vio que el proceso de acción planificada tiene dos aspectos analíticamente separables pero materialmente indivisibles: uno técnico (económico, sociológico, etc.), y otro político. Este último alude a los mecanismos mediante los cuales puede implementarse el proceso, aunque afirmando desde el comienzo que esos mecanismos pueden variar según las distintas situaciones sociales, modificación que tiene importantes consecuencias en

cuanto se refiere a la viabilidad potencial de estrategias alternativas.

La complejidad implícita en los procesos económicos, sociales y políticos modernos hace que en la función gubernamental sea en extremo intrincada y difícil la posibilidad de entrar en contacto con los diversos sectores de opinión. El propósito es expresar el interés común, pero éste es distorsionado en la medida en que sólo se atienden las presiones o solicitudes de los organismos más poderosos o mejor representados ante el gobierno. Se plantea el problema, por lo tanto, de recurrir a mecanismos que hagan posible la más amplia representación de los distintos grupos y permitan dar a su propia organización flexibilidad para que los diversos grupos encuentren canales de expresión. Estos elementos permiten concebir varias alternativas posibles:

i) Si una excesiva centralización quizás asegure un máximo de eficiencia a la planificación, también puede convertirse en una traba para que en ella participen los distintos grupos. Es conveniente, por tanto, lograr una cierta descentralización que haga factible el acceso, en distintas instancias, de los diferentes grupos de intereses.

ii) Puede resultar conveniente sugerir fórmulas que permitan organizarse a los distintos grupos comprometidos en el proceso, logrando así que no sólo estén representados quienes disponen de poder y contribuyendo además al aumento del grado de compromiso con las metas adoptadas. Ese grado de compromiso sería mucho mayor en la medida que sea un grupo, no una opinión dispersa, quien participa y se hace representar.

iii) Una participación consciente supone un nivel adecuado de información sobre el plan, por lo que debe ser difundido y conocido por los más amplios sectores.

iv) Tampoco bastaría un simple conocimiento de los objetivos del plan; es preciso que haya un pronunciamiento acerca de él. No cabe desconocer, por una parte, que muchas de las implicaciones de un plan son de orden político y, por otra, que los aconteci-

mientos de este orden movilizan el interés de los más vastos sectores. De aquí que el plan debería ser discutido por los organismos de representación política (cámaras legislativas y otros organismos) e incorporarse a la problemática política de los más diversos grupos.

En suma, se trata de propiciar mecanismos adecuados de representación, contribuir a la participación de los grupos y suscitar actitudes que hagan significativo el compromiso con las metas adoptadas. De lo señalado no se deduce que el proceso de planificación deba quedar supeditado a prolongadas negociaciones con el propósito de lograr un acuerdo de todas las partes respecto de los objetivos y medidas que se proponen. Es evidente que la marcha de la planificación requiere un cierto grado de obligatoriedad; y el grado de aleatoriedad que contiene es tolerable en la medida que la compulsión se derive de procedimientos socialmente legítimos.

»El poder es, simplemente, la probabilidad de que los hombres actúen como otro hombre desea. Esta acción puede basarse en el miedo, en el cálculo racional de conveniencia, en la falta de energía para hacer otra cosa, en la devoción leal, en la indiferencia o en otros motivos individuales. La *autoridad*, o poder legítimo, implica la obediencia voluntaria basada en alguna imagen que el que obedece tiene del poderoso o de su posición. Rousseau dijo que »el más fuerte nunca lo es suficientemente como para ser siempre el amo, a menos que transforme su fuerza en derecho, y la obediencia en deber«. De este modo, los estudiosos de la política han distinguido los actos de poder que, por diversas razones, son considerados como legítimos, de los que no lo son<sup>17</sup>.

En la medida que la estrategia de planificación propuesta es discutida por organismos políticos que poseen atribuciones legítimas de decisión (ejecutivo, parlamento y otros), la sanción favorable que estos organismos puedan otorgarle permiti-

<sup>17</sup>H. Gerth y C. Wright Mills, *ob. cit.*, p. 193.

rían validar la norma que se aplica y a la vez otorgar a los ejecutivos del plan cierta responsabilidad política acerca de su cumplimiento.

Regresemos ahora a los conceptos "grado de compromiso" y "grado de influencia" de los grupos sociales, aquí utilizados. Es importante poder determinar el "grado de compromiso" de los diversos grupos con respecto al plan, a fin de alentarlo cuando tenga una acogida favorable pero no firmemente establecida, lo que facilitaría un mayor apoyo social a las metas propiciadas. Es posible, por otra parte, que algunos grupos aparezcan comprometidos con actitudes que estén en contradicción con las requeridas por el plan; el conocimiento anticipado de tales compromisos permitiría evaluar la viabilidad de los proyectos sociales básicos, por lo menos con respecto a los grupos en oposición, lo que requeriría diagnosticar la naturaleza del compromiso que tienen esos grupos.

Un diagnóstico del carácter de estos compromisos sería de suma utilidad para el planificador, pues pueden ser producto de una cierta racionalidad y estar firmemente arraigados. En el caso que los fines que el compromiso supone se opongan a los planteados por la estrategia, estaríamos frente a dos proyectos contradictorios, lo que disminuiría la posibilidad de hacer viable el plan. Pero también el compromiso con determinados objetivos puede poseer un carácter no racional, motivado por costumbres, prejuicios, factores emotivos, etc., en cuyo caso debería facilitarse una discusión en la que se insista sobre la necesidad de un pronunciamiento racional, considerando que también es posible orientar esa opinión, aparentemente opuesta, en mérito a la racionalidad de lo propuesto. Es igualmente posible, por último, que algunos grupos manifiesten su indiferencia frente al plan, hecho que podría superarse positivamente, pues no representa un rechazo.

La evaluación del "grado de influencia" o poder de los distintos grupos no es indiferente para el proceso de planificación y, muy en especial, en lo que se refiere a su viabilidad y estrategia.

Los organismos políticos encargados de la planificación deberían disponer de elementos que les permitan evaluar esos "grados de poder" y tratar de orientar o neutralizar dichas influencias en favor de la planificación.

Como es lógico, la influencia o el poder de los diversos grupos puede manifestarse por distintos canales, capacidades y procedimientos. En lo principal, grado de influencia o poder puede significar *capacidad de decisión*, *capacidad para formar opinión pública* y *capacidad para obstruir o vetar* capacidades que están ligadas al dominio de los mecanismos sociales correspondientes: mecanismos de *decisión*, mecanismos de *difusión* y mecanismos de resistencia.

En el primer caso, el poder de los grupos estaría determinado por el acceso a los niveles de decisión, cualesquiera sean los mecanismos y formalidades por los cuales se ejerce. Debería saberse qué grupos tienen mayor acceso y, por lo tanto, mayor poder, y tratar —a medida que el plan incorpora un número creciente de grupos— de que esa representación sea más amplia para que la decisión sea más compartida y se puedan encontrar más grupos que apoyen las decisiones propuestas. Con esta ampliación, en su función política, la planificación encontraría mayor apoyo, y en su función técnica podría recibir orientaciones que le permitirían evaluar más correctamente la viabilidad de sus fines y medios.

El peso o influencia de los grupos también estaría determinado por la posibilidad de formar corrientes de opinión. Constituiría un grave problema que un monopolio, virtual o real, la orientara en un solo sentido. El plan debería conocerlo toda la población, e incluso sería conveniente alentar a veces determinadas corrientes de opinión. Es necesario que los organismos políticos pongan el plan en el centro de la discusión, lo que es útil a los efectos de su formulación y corrección. Una vez adoptado, deben difundirse sus realizaciones con el doble fin de conseguir apoyo para sus aspiraciones y de adecuarlo a las características del momento.

El poder de un grupo depende asimismo de su control sobre determinados centros estratégicos para el buen funcionamiento del sistema social. Es probable, por eso, que utilicen esta posición en términos de *resistencia* o *apoyo* a los objetivos del plan o a los de otros grupos sociales. En la medida que estos grupos no tengan una vía de acceso a los mecanismos de decisión si su actitud es desfavorable, su comportamiento se expresará mediante su poder de resistencia como forma de manifestar sus orientaciones. Con frecuencia, por lo demás, estos grupos no actúan frente a proyectos nacionales sino ante proyectos que los afectan directamente. El organismo político de planificación debería alentar formas de representación de estos grupos, que les permitan participar en el proceso de decisión y, por consiguiente, complementar la capacidad de resistencia en unas áreas con cierta capacidad de promoción en otras.

#### 11. EL DISEÑO DE LA IMAGEN-OBJETIVO

La imagen-objetivo se sitúa entre el futuro explorado y el no explorado. Con esa connotación relativa, constituye el «faro» del proceso de desarrollo, es la señal que recuerda y anuncia el peligro de extraviar la dirección. Al igual que toda inserción en el tiempo, tiene más similitud con un sistema de señales que con un punto estático, pues mientras más se acerca a uno de los momentos de la trayectoria tanto más se advierte la necesidad de una nueva señal de orientación. Cuando se refiere a un país o una región en un mundo en permanente cambio, su diseño responde no solo al propósito de superar problemas internos, sino también a determinar la *posición relativa* de un país en el contexto internacional. Un avance interno en ciertos aspectos puede coincidir con una acentuación de la dependencia y el subdesarrollo como conceptos relativos a la forma en que un país se inserta en la estructura centro-periferia.

Estas consideraciones señalan claramente la necesidad de que

ese importante punto de referencia se refiera a un momento histórico, aplicando para ello categorías muy singulares y precisas. Conceptos tan genéricos como aumentar el ritmo de crecimiento, redistribuir el ingreso, mejorar el bienestar social, etc., no bastan para definir una imagen-objetivo, salvo como expresiones simbólicas de proposiciones más precisas que están previamente estructuradas y jerarquizadas. Así, por ejemplo, por ser todos estos conceptos abstracciones de segundo grado, la idea de aumentar el ritmo de crecimiento tiene significación explicativa mucho menor que otra, como podría ser superar la dependencia. De todas maneras, el análisis de coherencia de una imagen-objetivo, ya se refiera a la superación de problemas internos o a su forma de inserción en la estructura centro-periferia, exige que den precisados la singularidad del caso y del momento histórico.

En la estructuración y el análisis del diagnóstico subyace la idea de una imagen, en función de la cual se compara la realidad existente con la imagen deseada. Las características insatisfactorias de la economía sólo pueden definirse en función de una imagen deseada o de la falta de coherencia interna del sistema.

Al formular una estrategia, si la imagen es suficientemente explícita, constituye un punto de referencia hacia el cual deben converger los esfuerzos del desarrollo, siguiendo una trayectoria dinámicamente viable y cuyo punto de partida es la realidad existente cuando se elabora la estrategia. Este punto de partida debe ser examinado a través de un "diagnóstico intencionado", es decir, profundizando los aspectos necesarios en función del tipo de imagen prospectiva aceptada como patrón para establecer comparaciones.

La presentación explícita de la imagen deseada tiende a cumplir objetivos internos y externos a la planificación. Entre los primeros destaca el papel orientador que puede poseer la imagen para la selección o determinación de los proyectos socio-económicos que deben realizarse para lograr las transformaciones que implica la imagen-objetivo. Todo esto indica la importan-

cia de una imagen clara, precisa y concebida en términos realistas, sin que esto signifique admitir tan sólo las condiciones vigentes, aunque las perspectivas del momento puedan revelar muy escasas posibilidades de cambio y excesiva limitación para la factibilidad de determinadas acciones; muy por el contrario, sin apartarse de una posición realista, cabe considerar que en el futuro la situación podrá y deberá ser progresivamente superada por medio de una acción deliberada.

Acerca de los elementos que deben integrar la imagen conviene destacar que por ahora sería poco práctica concebirla como la expresión explícita y comprensiva de todos los aspectos de la estructura económica y socio-política del país o región a que la estrategia se refiere. Su diseño tiene algunas limitaciones evidentes, atribuibles a la naturaleza preponderantemente económica del enfoque. No se trataría, por ejemplo, de definir un cambio esencial en la estructura del sistema social y sus valores, pues ello requeriría en forma preponderante una »estrategia política«, tema si bien vinculado al centro de interés que estamos considerando queda fuera del objeto principal de estas reflexiones. En consecuencia, no se trata de una »imagen final«, sino de un punto de referencia relativo en el futuro, hacia donde apuntarían los esfuerzos planificados de desarrollo. Por eso llamamos a este concepto »imagen-objetivo«, con el propósito que la misma denominación exprese la relatividad y las limitaciones de su contenido.

Si definir una imagen final exhaustiva, y por tanto comprensiva del sistema socio-económico, además de su complejidad, podría llevar a discutir la estrategia en un plano filosófico-político, el otro extremo constituye también un serio peligro, pues no se trata de fijar una imagen-objetivo tan pobre en elementos que signifique modificaciones insustanciales de la realidad, que poco contribuyan a la superación de los obstáculos actuales al desarrollo.

Todo hace pensar que, pese a las limitaciones observadas,

cabe un amplio margen de maniobra para aspirar a cambios progresivos. Hay, por otra parte, inquietudes de naturaleza política que muy bien pueden constituir elementos de imágenes, cuyo logro parece factible; así, por ejemplo, la idea de una integración latinoamericana para formar un solo bloque frente al resto del mundo; la de una superación de la dependencia general y en particular la económica y tecnológica; la de una población integrada en su mayoría al proceso productivo; la de una determinada distribución espacial de la población y la actividad económica; la de una participación popular, etc.

Los elementos que componen la imagen-objetivo pueden dividirse en »activos« y »condicionantes«. Entre los primeros está los que implican modificación o creación de ciertas actitudes, mentalidades e instituciones, para el desarrollo socioeconómico; los segundos aluden a la potencialidad relativa dada por la dotación y limitaciones de los recursos naturales y humanos; la situación geográfica, algunos caracteres de las relaciones internacionales, etc. No debe sobreestimarse, sin embargo, la importancia de las limitaciones que imponen algunos recursos naturales para definir la potencialidad económica, pues existe países que se han desarrollado vigorosamente aun con severas limitaciones de este tipo de recursos; en estos casos parecerá más decisiva la creación tecnológica que la dotación de recursos naturales.

Otro problema lo constituye el grado de precisión con que deben ser definidos los elementos de la imagen-objetivo. Su cuantificación precisa no es indispensable puesto que debe cumplir una función orientadora y no le compete plantear metas específicas a plazos determinados, y el carácter sustantivo de sus elementos aparece así como el más pertinente para los fines que debe cumplir. Por las mismas razones carecería de sentido empeñarse en determinar con excesiva rigidez el lapso necesario para hacerla efectiva, ya que no siempre parece posible controlar el ritmo, y menos aún los detalles, del proceso social. Como la planifica-

ción es, o debe ser, un proceso permanente, se procura aprovechar toda situación propicia para realizar cuanto antes las acciones que la favorezcan. Los plazos constituyen una aspiración dentro de un proceso más bien que una fecha determinada; pero siempre algún grado de cuantificación es necesario para determinar lo cualitativo.

Dado el margen de inseguridad que siempre entraña la previsión del futuro, no es posible identificar todos los elementos que deben integrar una imagen-objetivo. Adviértese, además, que a medida que se realiza el proceso de desarrollo, las aspiraciones se irán modificando, y entonces se hará tanto más evidente la necesidad de incorporar nuevos elementos que enriquezcan los objetivos perseguidos. Sobre ello influirán, por otra parte, los cambios que se operen en las condiciones del contexto mundial; así, debe subrayarse que algunos elementos de la imagen-objetivo están supeditados a las características que adquiera la evolución de los países más avanzados en punto a desarrollo, las que deben ser debidamente analizadas para no caer en un mero proceso mecánico de imitación o rechazo. Tal condicionamiento existe tanto en un mundo interdependiente como en otro dividido entre condicionadores y condicionados.

La imagen-objetivo debería aspirar a constituir un proyecto social integrado, nacional o regional, según el caso, pero no cabe ocultar las dificultades que implica su elaboración no sólo por las limitaciones institucionales, sino también por el carácter todavía incipiente del andamiaje teórico necesario para dicha tarea. Conviene subrayar la necesidad de criterios para la formulación de imágenes donde estén adecuadamente dosificadas la racionalidad material y la formal. Detrás de una imagen-objetivo hay una teoría del desarrollo, y si bien se han logrado avances satisfactorios en este terreno, mucho resta por recorrer, sobre todo en lo relacionado con la forma cómo irían modificándose los grupos sociales, las estructuras económicas y los estilos de desarro-

llo propios de cada fase del proceso en cada momento histórico de las relaciones entre centro y periferia.

Tales conocimientos deben servir de base al análisis de coherencia de la imagen y de su correspondencia con la experiencia histórica. El objetivo es evitar que la imagen se transforme en una mera adición de deseos e inquietudes, aislados e inadecuados para constituir una proposición coherente de proyecto social.

Como método de formación de conciencia es posible defender la tesis que conviene elaborar imágenes alternativas para posibilitar el diálogo social y poder recoger así las aspiraciones y opiniones contrapuestas a veces, de diversos grupos sociales. Esas reacciones constituyen una información valiosa tanto para el análisis de viabilidad como para determinar qué grupos sociales están más interesados en la construcción del modelo social que sirva de base a la estrategia.

También importa destacar otros dos elementos de la imagen-objetivo: su "representatividad" y su "validez". En relación con la "representatividad" cabe preguntarse quién formula y a qué responde la imagen-objetivo, pues para evitar que sea una simple visión tecnocrática sin arraigo en ningún grupo social significativo, debe responder a los intereses o aspiraciones de alguna agrupación política o grupo social representativo; su misma validez depende de su viabilidad dinámica y de la constante revisión para mantener vigente su correspondencia con la evolución interna de la sociedad o con la evolución exterior a ella. Así, por ejemplo, una estrategia de América Latina podría plantearse la superación de la dependencia tecnológica; sin embargo, la velocidad del avance científico en los países desarrollados y el atraso en abordar el problema por parte de los latinoamericanos pudo haber determinado ya una especie de "punto de no retorno", en virtud del cual incluir tal aspiración en una imagen-objetivo carecería de sentido. Pero la pérdida de vigencia también puede deberse a la superación dinámica, en la realidad, del obstáculo que se pretendía atacar. Con todo, las nuevas situaciones crean

problemas originales y aspiraciones que a su vez abren inéditos horizontes dinámicos, que pueden sintetizarse en la revisión permanente de la imagen-objetivo.

Resumiendo, la imagen-objetivo debe cumplir los siguientes requisitos:

a) *Representatividad*: Su diseño debe ser la expresión de las aspiraciones de grupos sociales realmente representativos y responder a problemas verdaderos y trascendentes para ellos;

b) *Validez*: Resulta de las sucesivas aproximaciones entre la imagen preliminar y la viabilidad de la trayectoria para evitar de este modo que puedan tener un carácter utópico;

c) *Singularidad*: Su elaboración y posterior coherencia con los proyectos sociales básicos de la estrategia requiere precisarla en términos de categorías abstractas de primer grado;

d) *Significación direccional*: Para que no constituya una simple y heterogénea relación de objetivos de jerarquía muy diversa, el criterio de selección de los elementos que debe incluir es su contribución a definir la *dirección* del proceso de desarrollo. La imagen debe estar depurada de todos los elementos instrumentales y centrarse en los caracteres esenciales. Por último,

e) *Capacidad semiótica*: Su singularidad debe poderse sintetizar, con propósitos políticos, en pocos símbolos genéricos muy expresivos de los problemas y sus soluciones.

Por ser la antítesis de la situación inicial, la imagen-objetivo no debería cumplir con estos requisitos como una mera formalidad estática, sino constituir en lo posible una expresión del nuevo funcionamiento del sistema.

## 12. CONSIDERACIONES SOBRE LA TRAYECTORIA

Parece conveniente, llegados a este punto, volver al concepto de trayectoria. Recuérdesse la inseguridad creciente de las proyecciones que definen toda trayectoria a medida que ésta se refiere a puntos más cercanos a la imagen-objetivo y más lejanos al pun-

to de origen. Para obviar el problema que ello plantea se sugirió un método flexible de elaboración de trayectorias, que se buscaría, por una parte, centrando el examen en la definición de una primera etapa, dejando menos precisa y sujeta a alternativas probables la secuencia siguiente y, por otro lado, replanteando periódicamente el delineamiento de la trayectoria para alcanzar la imagen futura, cuando así lo exijan circunstancias coyunturales y estructurales.

Tanto en el diseño de la trayectoria como en su replanteo desempeña un papel importante el análisis de »viabilidad dinámica«, cuyo procedimiento de estudio se basa en el hecho que al cumplirse los proyectos de una etapa, éstas modificarán las condiciones sociopolíticas en un sentido tal que favorezcan o limiten la viabilidad de algunos de los proyectos restantes. Los proyectos que resulten viables constituirán la base de la etapa siguiente, y así proseguirá la simulación del proceso.

El concepto de viabilidad dinámica *no* se refiere a la imposibilidad de ir más allá de lo que la estructura de grupos sociales permite hoy, pero sí sostiene que para hacerlo es necesario partir de un análisis riguroso de lo que hoy permiten y son los grupos sociales. El proceso proseguiría dentro de este esquema hasta alcanzar la imagen futura determinada en la estrategia, toda vez que ésta sea viable. La trayectoria es la resultante de los proyectos socioeconómicos que son consecuencia no sólo de la acción de los grupos que promueven una determinada estrategia, sino también de los que se oponen a ella. De esta manera, la trayectoria a veces avanza hacia la imagen-objetivo, y otras veces retrocede o se desvía hacia la *dirección* sustentada por otros grupos sociales. Las fluctuaciones de la trayectoria reflejan en parte el conflicto de estrategias opuestas.

El análisis de viabilidad dinámica destaca dos tipos de elementos. El primero se refiere a los proyectos necesarios para lograr la imagen, a los proyectos competitivos correspondientes a otras estrategias y a los indiferentes con respecto a la imagen elegida:

para este primer tipo se podría simular sus evoluciones futuras, considerando la actitud de los grupos sociales frente a tales proyectos y la influencia que dichos grupos tienen sobre las decisiones colectivas. Constituyen el segundo tipo los elementos exógenos, los contingentes y los que evolucionan en forma poco significativa durante el período de análisis; para éstos se enuncian en la simulación global hipótesis de evolución o de no interferencia, según el caso.

El análisis de trayectorias pone de manifiesto otros conceptos interesantes, como los de "proyectos económicamente complementarios" y "proyectos políticamente alternativos". Así, por ejemplo, una reforma agraria y una política de integración serán generalmente proyectos complementarios en la esfera de la racionalidad formal para lograr una determinada imagen-objetivo, pero pueden ser alternativas en el tiempo en la esfera de la racionalidad material y entonces la trayectoria los incluirá en etapas diferentes. La armonía técnica da así paso a una armonía política.

En la esfera puramente metodológica puede distinguirse la *trayectoria técnica* de la *trayectoria política*, lo que además es de utilidad práctica. En efecto, en varios análisis de estrategia realizados con propósitos de formación de conciencia y de intercambio de opiniones con los políticos se usa exclusivamente el concepto de trayectoria técnica. A falta de equipos integrados de técnicos y políticos que trabajen coordinada y simultáneamente en la elaboración de una estrategia, la trayectoria técnica resulta de hecho una fase del proceso de su formulación que después examinarán las autoridades políticas y los representantes o voceros de los grupos sociales más representativos. En ese sistema de análisis la trayectoria final resulta de aproximaciones sucesivas entre la trayectoria técnica y la trayectoria política. La primera es una secuencia de proyectos sociales básicos que atiende al ordenamiento temporal *necesario* para atacar los problemas y para hacerlo con economía de recursos; son la forma y el medio más directos de alcanzar idealmente la imagen-objetivo y sería la tra-

yectoria óptima si además fuese posible. La trayectoria política, en cambio, supone que la necesidad es interferida por la posibilidad; que la racionalidad formal es sobrepasada por la racionalidad material; que no existe un camino directo, lineal, sin altibajos ni retrocesos, porque lo necesario es conflictivo, y la consideración de lo conflictivo, de la contradicción y la oposición, constituye exactamente la diferencia entre el procedimiento normativo y el procedimiento estratégico. La trayectoria técnica no supone oposición creadora, pues viene a ser algo así como una práctica bélica donde todo sucede según lo previsto porque los "azules" saben que deben ser derrotados por los "rojos" después de una "resistencia programada"; es como un teatro montado en vivo, pero sin la nota esencial de lo vivo, que es precisamente la conducta imprevista con que responde la realidad. Pero no por esto deja de ser útil la trayectoria técnica; sólo si se conoce lo necesario puede hacerse el análisis no determinista de lo posible. El número y el diseño de los proyectos sociales básicos surgen como categorías de lo necesario; sólo su ordenamiento en el tiempo, su entrelazamiento e intermitencia con otros proyectos sociales opuestos, limitantes, etc., indica el resultado del análisis de lo viable.

### 13. LOS PROYECTOS SOCIALES BÁSICOS

En el diseño de una estrategia juega un papel destacado el concepto de proyecto social básico: ¿Qué es un proyecto social básico? ¿Cómo se relaciona con el concepto de *proyecto social* que emplea el sociólogo y con el de *proyecto* que utilizan el economista y el planificador? Surge aquí un problema previo de definición.

Para el sociólogo, el término proyecto social indica una imagen proyectada hacia el futuro sobre el funcionamiento de la sociedad; es una concepción ideológica precisada por una estructura coherente de propósitos, y que por lo general corresponde a lo que aquí se denomina imagen-objetivo trasladada hacia el futuro no explorado.

Un proyecto *social básico o estratégico* es un *propósito* todavía carente de coherencia operativa. Constituye una unidad conceptual significativa de una acción compleja en la que deben ser engranadas muchas piezas, y como tal, debe concluir en una estructura coherente de proyectos operativos, pero no es la simple agregación de los mismos; tiene un sentido de conjunto cuyo valor excede el de la suma de sus partes. El proyecto estratégico es una concepción ideológico-económica, y de allí su singularidad y correspondencia con un proyecto social.

Un *proyecto operativo*, o simplemente proyecto en la terminología del planificador, es por definición una unidad operativa estructurada a base de un conjunto de procesos técnicos y responde a una concepción económico-tecnológica.

El cuadro 12 resume las características de estos conceptos. Imagen, propósito y proyecto constituyen una cadena en la lógica de elaboración de una estrategia; no pueden definirse los propósitos sin la imagen, ni los proyectos sin los propósitos. Hay, pues una evaluación de propósitos con relación a la imagen y una evaluación de proyectos con respecto a los propósitos.

#### a) *Los problemas de la evaluación*

Por ser la imagen una concepción ideológica, su forma de evaluación es la «representatividad». Si se trata de un proyecto social de uno o varios grupos sociales, su diseño puede responder a ciertas reglas pero su contenido mismo no es materia de discusión técnica. Puede examinarse la coherencia de la imagen estudiando la correspondencia entre las diferentes proposiciones que la integran y entre éstas y los problemas que plantea una situación dada. En el primer caso su consistencia interna podría ser objeto de crítica; en el segundo se trataría necesariamente de una crítica política.

Descendiendo ahora a los proyectos estratégicos y operativos, surgen cuestiones complejas que exigen profundizar algunas ideas para llegar a algunas conclusiones firmes.

Cuadro 12

PROYECTO SOCIAL, PROYECTO ESTRATEGICO Y PROYECTO OPERATIVO

Concepto	Significado	Amplitud	Relación con los conceptos del procedimiento estratégico	Contenido
Proyecto social	<i>Imagen</i> (concepción social estructurada)	Una estructura coherente de propósitos	Es la imagen-objetivo proyectada hacia el futuro no explorado	Concepción ideológica
Proyectos sociales básicos o estratégicos	<i>Propósito</i> (unidad conceptual)	Una estructura coherente de proyectos	Son los elementos básicos de la trayectoria	Concepción ideológico-económica
Proyectos operativos	<i>Proyecto</i> (unidad operativa)	Una estructura de procesos técnicos	Son los elementos que componen un proyecto estratégico	Concepción económico-técnica

Detrás del concepto de evaluación de proyectos está el criterio de eficiencia para alcanzar un objetivo; sin embargo, la forma más eficiente de hacer una cosa no siempre aclara por qué se la elige frente a otras alternativas. Si las eficiencias se comparan entre muchas cosas posibles, debe buscarse una categoría común de referencia, que sería la esencia misma del problema de la evaluación. En varios casos se ha pretendido transformar en una cuestión técnica la elección entre proyectos *socialmente alternativos*, escogiendo como categorías de referencia para la evaluación a indicadores tales como el producto nacional, el nivel de ocupación, etc. Esas abstracciones de segundo grado dan la apariencia de rigor a la evaluación, pero son falsas como punto de referencia porque parecen descuidar la *dirección* del proceso. La confusión nace de aplicar métodos adecuados para optar entre *alternativas técnicas* a cuestiones que se refieren a *alternativas sociales*. A veces, por ejemplo, se plantea como una cuestión teórica por resolver la evaluación de un proyecto de salud frente a otro proyecto industrial; este planteamiento es a todas luces *ilegítimo*. Ya se sabe que es posible sumar batatas y bananos reduciéndolo todo a kilos, pero en esa reducción está la pérdida de sentido; y otro tanto ocurre cuando las técnicas corrientes de evaluación de proyectos se aplican a las alternativas sociales. Parece no haber método alguno para evaluar alternativas de proyectos sociales básicos, ni corresponde a la economía formularlo. Sólo a una elaboración interdisciplinaria de las ciencias sociales compete preparar un método que dé rigor a la coherencia de los proyectos sociales básicos con la imagen-objetivo. Una vez elegidos los proyectos sociales básicos, pueden operar las técnicas corrientes de evaluación de proyectos, aplicando o no precios sociales, pues ya están definidos el o los *propósitos*; y estos *propósitos* singularizados son los únicos elementos que pueden permitir un uso racional del concepto de precios sociales.

También es cierto que para estudiar la coherencia de los proyectos sociales básicos con la imagen-objetivo resulta insuficiente

el empleo exclusivo del buen sentido; de donde resulta un campo de investigación que, en el futuro, podría llenar las lagunas que hoy existen en la determinación progresiva de decisiones que van desde la formulación del gran *proyecto social* hacia los proyectos estratégicos y desde ellos a los proyectos operacionales.

Como ya se expresó, la macroeficiencia de los proyectos estratégicos se determina en función de la imagen-objetivo: se consideran más o menos eficientes los proyectos en la medida que contribuyan a la efectividad de aquélla. Los conceptos económicos de relación beneficio-costos y similares se tornan restringidos y pierden gran parte de su significación en todo análisis que, partiendo de la imagen-objetivo, define las ideas sobre proyectos. Sólo cuando se trata de macroeficacia y de alternativas técnicas mantienen su validez los conceptos tradicionales de eficiencia, reflejados en la medición de relaciones beneficio-costos a precios sociales. Pero la sola introducción de precios sociales no permite transformar ese criterio de microeficiencia en otro que pueda evaluar el «conjunto óptimo» de proyectos sociales básicos con respecto a una imagen-objetivo determinada. La macroeficacia de un proyecto está en relación directa con el logro de la imagen-objetivo. Surge así un nuevo campo para la macroevaluación de proyectos, que debe superar la falsa extensión de criterios propios de la microeconomía, inútilmente complementados con consideraciones sociales. La macroevaluación de los proyectos sociales básicos se confunde así con el análisis mismo de la eficacia de diferentes patrones de desarrollo, y su formulación teórica aguarda la postulación realista de una macrodinámica social de la asignación de recursos.

#### b) *La gestación de los proyectos estratégicos*

Los grupos sociales organizados son los gestores de los proyectos estratégicos a través de sus estructuras de liderazgo. De hecho, en consecuencia, no opera una estrategia, sino varias estrategias en conflicto, cada una con sus probabilidades de viabilidad. Si

cada grupo tiene su *proyecto social*, de allí surgen los proyectos estratégicos que promueve, rechaza o considera indiferentes para su trayectoria.

Supóngase, para simplificar, que existen una estrategia oficial y una estrategia de oposición. Ambas estrategias son siempre conocidas por sus proyectos sociales básicos, pero se desconoce *a priori* en qué forma los grupos sociales en conflicto pueden actuar y, sobre todo, el resultado de esas actuaciones. El grupo oficial tiene el poder, pero no todo el poder para imponer su estrategia "pura", pues debe considerar las formas en que pueden alterarse las relaciones de poder según sea la forma en que plantee su estrategia. El grupo de oposición, a su vez, está al margen del poder oficial, pero no carece de todo poder, ya que puede obstruir, crear opinión pública desfavorable, aprovechar las contradicciones del poder oficial, dominar ciertos centros de decisión, etc.

La situación que se analiza en seguida sólo es una primera aproximación en el camino por el cual podría elaborarse un método de análisis de las cuestiones que plantea una estrategia y una modelística de ella.

El problema, simplificado en extremo, podría plantearse esquemáticamente en estos términos<sup>18</sup>

Supóngase la estrategia  $E_f \rightarrow (A_n) \rightarrow I_A$ ; y la estrategia  $E_p \rightarrow (B_n) \rightarrow I_B$

(a) *Relaciones de propósitos*

Estrategia oficial	}	$E_f \rightarrow (A_1, A_2, A_3, A_4)$
		$E_f \rightsquigarrow (B_1, B_2, B_3)$
		$E_f \leftrightarrow (B_4, B_5)$

<sup>18</sup> La simbología empleada es la siguiente:

- promueve o apoya
- ↗ rechaza
- ↔ es indiferente
- > mantiene el control de
- < depende del control de

Estrategia	{	$E_p \rightarrow (B_1, B_2, B_3, B_4, B_5)$
de		$E_p \leftrightarrow (A_1, A_2, A_3)$
oposición		$E_p \leftarrow (A_4)$

En estas relaciones, las letras mayúsculas indican proyectos sociales básicos y  $E_I$  y  $E_p$ , los conceptos de estrategia oficial y estrategia de oposición.

(b) *Relaciones de control social*

$$E_I > (\alpha, \beta, \gamma)$$

$$E_p < (\delta, \epsilon)$$

donde las letras griegas representan centros de operación y decisión cuyo control permite *actos de poder*.

(c) *Relaciones instrumentales*

$$A_1, A_2 < [\alpha, \beta]$$

$$A_3, A_4 < [\gamma, \delta]$$

$$B_1, B_2 < [\delta, \beta]$$

$$B_3, B_5 < [\epsilon, \gamma]$$

$$B_4 < [\beta, \gamma, \delta, \epsilon]$$

Estas relaciones indican los centros de poder que es necesario controlar para realizar los diversos proyectos.

Nótese que en este esquema se producen las siguientes situaciones:

- i) proyectos promovidos por  $E_I$ , controlados por  $E_I$  y rechazados por  $E_p$  (conflicto de propósitos pero con control oficial);
- ii) proyectos promovidos por  $E_I$ , controlados tanto por  $E_I$  como  $E_p$  y rechazados por  $E_p$  (conflicto abierto);
- iii) proyectos promovidos por  $E_p$ , de control compartido entre oficialismo y oposición y rechazados por  $E_I$  (conflicto abierto);
- iv) proyectos promovidos por  $E_p$ , control compartido e indiferencia para  $E_I$  (conflicto negociable);
- v) proyectos promovidos por  $E_I$ ,

Cuadro 13

Propósitos	Control	Conflicto dominado		Conflicto abierto					Conflicto negociable						
		Conflicto de propósitos pero con control oficial		Conflicto de propósitos y conflicto de poder					No hay conflicto de propósitos y hay control compartido						
		A <sub>1</sub>	A <sub>2</sub>	A <sub>3</sub>	B <sub>1</sub>	B <sub>2</sub>	B <sub>3</sub>	A <sub>4</sub>	B <sub>4</sub>	B <sub>5</sub>					
Estrategia oficial	Oficial	$\alpha$	→						↔				↔		
		$\beta$	→	→	↑↑	↑↑			↔				↔		
		$\gamma$			→		↑↑	↑↑	→	↔			↔		↔
		$\delta$			→	↑↑	↑↑		→	↔			↔		
		$\xi$						↑↑		↔			↔		↔
Estrategia de oposición	Oficial	$\alpha$	↑↑												
		$\beta$	↑↑	↑↑	↑	↑			↑				↑		
		$\gamma$			↑↑			↑					↑		↑
		$\delta$			↑↑	↑		↑					↑		↑
		$\xi$										↑		↑	↑

control compartido e indiferencia para  $E_p$  (conflicto negociable).

Como puede verse en el cuadro 13, surgen aquí varios conceptos interesantes para el análisis de la situación inicial de una estrategia, y donde se aprecia que los proyectos sociales básicos en juego pueden dar origen a las siguientes situaciones:

1) *Conflicto dominado*: Característico de una situación donde existe un *conflicto de propósitos* entre los grupos que promueven las dos estrategias, pero el control de la realización de los proyectos estratégicos sólo depende de un solo bando; es decir, el grupo que se opone a los propósitos del otro no tiene *capacidad de rechazo*.

ii) *Conflicto abierto*: Característico de una situación donde existe *conflicto de propósitos* y *conflicto de poder*; es decir, el grupo que se opone a los propósitos del otro tiene *cierta* capacidad de rechazo u obstrucción.

iii) *Conflicto negociable*: Característico de una situación donde no hay conflicto abierto de propósitos sino diferentes grados de interés, y el control es compartido. En este caso, un grupo promueve ciertos proyectos estratégicos que son indiferentes para el otro, aunque el grupo indiferente tiene capacidad de rechazo.

Este análisis es una simplificación extrema de la realidad, incluso como base para un diagnóstico inicial de la estructura política que debe integrarse desde un comienzo con el diagnóstico de "lo económico". Las situaciones reales son mucho más diversas, matizadas y complejas; así, por ejemplo, hay proyectos sociales básicos que son respuestas directas a otros promovidos por el grupo opuesto, es decir, son excluyentes: si uno es viable, el otro no lo es. También puede haber proyectos estratégicos de compensación; es decir, si se lleva a efecto el proyecto  $z$ , el grupo opuesto promueve con mayor intensidad el proyecto  $w$ , para paliar los efectos de  $z$ ; pero en este último caso, los proyectos no son excluyentes. Cabe imaginar, en suma, muchas situaciones diversas en cuanto a los proyectos, los centros de operación y de-

cisión y los grupos sociales, entre las cuales debería escoger un modelo sobre el comportamiento social; más aún, hasta puede darse el caso de dos estrategias absolutamente conflictivas en sus propósitos y en sus imágenes.

También conviene destacar que las opciones de los diversos grupos sociales no sólo consisten en elegir entre los conjuntos de proyectos A, B o C, sino también —y quizás principalmente— en caracterizaciones diferentes de cada conjunto de proyectos. En otros términos, el análisis sería más realista si considerara, por ejemplo, no sólo la viabilidad de un proyecto de reforma agraria, sino también diferentes concepciones y grados de intensidad de dicha reforma. Si así fuera, las diversas caracterizaciones de los proyectos sociales básicos podrían considerarse como proyectos diferentes.

Ahora bien, hay proyectos sociales básicos que contribuyen directamente a la imagen y otros que sólo lo hacen indirectamente como etapas preparatorias de los primeros. El primer caso incluiría, por ejemplo, una política que promoviera la creación tecnológica en América Latina, de manera tal que fuese capaz de influir directamente sobre la aspiración recogida en la imagen-objetivo de superar esta forma de dependencia. Respecto al segundo caso podría pensarse en la integración subregional que cumpliera el papel de eslabón intermedio, de paso preparatorio, con respecto a la integración latinoamericana. Existen asimismo proyectos sociales básicos que no pueden definirse en el momento de formular la estrategia y que sólo en el curso de la trayectoria se van perfilando con mayor precisión o surgen como ideas preliminares.

#### 14. LAS REFORMAS DE ESTRUCTURA Y EL PROCEDIMIENTO ESTRATÉGICO

No puede ocultarse que, al considerar el carácter del procedimiento estratégico dominado por el criterio de viabilidad, pu-

diera reducirse a una posición pasiva, de transacción permanente y hasta »escapista« frente a las reformas de fondo que pueden propugnar varios grupos sociales. En efecto, se corre el riesgo de razonar como observador externo en términos cerrados —lo viable y lo *no viable*— cuando la historia está hecha de situaciones más ricas, complejas y cambiantes. El método de la formulación de estrategias, sin embargo, no tiene por qué limitarse a hacer una mera traducción coherente de los deseos que expresan los grupos sociales, en función de la »viabilidad pasiva« de los proyectos propuestos y sólo con respecto a los grupos organizados que pueden hacerse oír en un momento determinado.

Si son varios los grupos sociales en conflicto y el grupo que detenta el poder se opone a las reformas de estructura y tiene su propia estrategia definida, los grupos opositores que las promueven no pueden dejar de formular la de ellos, y esa estrategia de oposición no consistirá sólo en una tarea de formación de conciencia, pues implica una participación activa en el proceso de decisiones y en el proceso de organización de los grupos potencialmente movilizables, los grupos de oposición dominan generalmente ciertos centros de poder, y por tanto pueden presionar en favor de ciertas decisiones en unos casos y obstruir en otros. Toda esa acción se dispersaría y sería ineficiente si no la orientara una estrategia que parta del reconocimiento exacto de los propósitos opuestos de los diversos grupos sociales, de su capacidad de organización y liderazgo, de la medida de su poder de decisión, de su importancia en la formación de opinión pública, etc., y lo mismo puede decirse de la política oficial; si ésta no evalúa la estructura social dentro de la cual gobierna, puede hacer menos y con menor eficiencia que si planificara sus acciones siguiendo los principios del procedimiento estratégico. Las dificultades que hay para llevar adelante varios proyectos sociales básicos, como la reforma agraria, la superación de algunos lazos de dependencia, la dinamización de la integración latinoamericana, etc., son realidades cuyo reconocimiento no define posi-

ción ideológica alguna; el hecho de ignorarlas no aumenta ni disminuye la viabilidad de tales reformas, aunque es más probable que las reduzca.

El "procedimiento normativo" soslaya el problema cuando define simplemente lo que hay que hacer y se lamenta después si la realidad no se comporta como los planes prescribían. Si la planificación fuera un procedimiento de denuncia social nada habría que criticar en el procedimiento normativo. Aunque no se niegue que la denuncia social es un proceso importante y a veces efectivo, nadie ha pensado que la planificación cumpla ésa y sólo esa función. Una estrategia se desarrolla en cualquier circunstancia, favorable o adversa para los cambios, favorable o adversa para la integración o cualquier otro proyecto estratégico. Las decisiones se transforman en acción y ésta va cambiando la realidad y perfilando una dirección del proceso de desarrollo. Todos los grupos sociales participan con su acción o con su pasividad en ese proceso, y si los grupos sociales que propugnan cambios actúan sin estrategia activa o no actúan aguardando que las "condiciones cambien", ello de todas maneras equivale a actuar según una estrategia implícita, no consciente y desarticulada en acciones parciales de respuestas sin perspectivas. Las reformas de estructura no advendrán por sí solas, simplemente proque se crea en ellas, se hable de ellas y se demuestre su necesidad.

Ahora bien, cualquier estrategia puede conducir a una actitud pasiva si quienes la formulan tienen una disposición pasiva, si tienden a exagerar los grados de compromiso de los grupos sociales y a magnificar la rigidez de sus posiciones; lo mismo puede suceder si no logran medir adecuadamente la capacidad de influencia de los diversos grupos, incluso del mismo grupo promotor de la estrategia. Mucho depende también del grado de permanencia o persistencia en la acción de quienes deciden o adoptan la estrategia, entre los cuales será fundamental la influencia de quienes la conduzcan tácitamente durante el proce-

so de ejecución. De ahí que la estrategia como método no lleva por sí misma a la pasividad ni a la audacia; el método requiere un realismo dinámico y, en consecuencia, reconoce el comportamiento de los grupos sociales sin someterse a él pasivamente.

Recuérdese además que durante la trayectoria de desarrollo se producen etapas que, aunque parezcan neutras con respecto a los objetivos perseguidos y aceptables por los grupos sociales que tienen suficiente fuerza para decidir o imponer decisiones, a veces constituyen pasos preparatorios para proyectos estratégicos porque modifican las condiciones que encuadran los abanicos de viabilidad, permitiendo así una ampliación de los mismos en favor de la trayectoria que conduce a las reformas que requiere el desarrollo. No se trata, por lo tanto, de una tarea referida sólo a determinar lo que es viable espontáneamente; antes al contrario, debe suscitar una posición muy activa de los grupos sociales que se mueven en torno a la estrategia y de los líderes que la conduzcan tácticamente.

Cuanto se ha dicho sirve para desvirtuar la interpretación que este método de aproximaciones sucesivas pueda constituir una forma de eludir o soslayar las reformas fundamentales. En efecto, de un análisis estrecho y que descarte la posibilidad de modificar las posiciones y fuerzas de los distintos grupos sociales podría concluirse que la viabilidad de tales reformas tiende a desaparecer, que lo único posible sería plantear y realizar cosas de escasa o ninguna significación para el desarrollo. No obstante, como ya se ha indicado, esto no depende de la estrategia como método sino de la actitud de quienes la utilizan. En toda estrategia bien concebida los proyectos básicos son algo más que acciones que acentúan tendencias naturales; por lo general son modificaciones del curso que tendría la realidad socio-económica considerada.

Por otro lado, la trayectoria es una concepción flexible desde el momento que no existe tras ella un planteamiento determinista. No se trata que una vez perfilada deba orientar, de manera per-

manente, la realización de los proyectos conducentes a la imagen, pues ello sería la negación del concepto mismo de estrategia. Una trayectoria debe ser concebida para un determinado momento y para determinada correlación de fuerzas sociales; si ellas cambian sustancialmente, la trayectoria deberá ser replanteada.

En teoría, la estrategia consiste en un conjunto de decisiones condicionadas que determina qué debería hacerse en función de todas las circunstancias que pueden presentarse en el futuro. Es decir, trataríase de construir un cuadro de todas las situaciones que cabría enfrentar, escogiendo con anticipación las decisiones que se tomarían ante dichas situaciones. Sin embargo, tal concepto de estrategia, conceptualmente útil, no es manejable con propósitos prácticos. La solución que plantea el concepto de estrategia aquí discutido consiste en determinar una trayectoria flexible, sujeta a revisión de acuerdo con las circunstancias; donde el carácter dinámico del concepto y la necesidad que los grupos planificadores y conductores de la estrategia adopten una permanente posición activa. Esta actitud debe prevalecer con mayor razón cuando se enfrentan condiciones adversas o de tipo negativo; así, podrá actuarse con mayor o menor energía en la ejecución de la trayectoria, según lo permitan las condiciones imperantes en un momento dado.

Frente a este método, cabe prever dos reacciones extremas. Por un lado, pueden sentirse frustrados quienes reconozcan en él un asomo de posibilidad de que nunca alcanzarán la imagen-objetivo a que aspiran como intelectuales que condenan el sistema vigente. Ya se dijo antes que la derrota también es posible en una estrategia de desarrollo; y aunque ella no se produzca en un momento determinado, sino por esa lenta agonía que lleva a percatarse de la impotencia para penetrar en la variedad infinita del futuro. La prolongación indefinida de la trayectoria que apunta hacia otro curso, el distanciamiento creciente de la imagen-objetivo y la aparición de otros grupos sociales con dis-

tintas estrategias constituyen los signos externos de esa derrota que, en los casos más notables, convierte a sus víctimas en un mero vestigio histórico.

Los idealistas, deterministas o no, que crean que su imagen-objetivo está necesariamente en el camino de la historia, tal vez se consuelen pensando que ésta puede ser sólo una pequeña frustración entre las muchas que le deparará su fe. En el otro extremo están los derrotados sin combate, para quienes cualquier cambio carece de viabilidad y todo esfuerzo, inútil. También aquí existe una suerte de fatalismo poco imaginativo y estático: la fe en el escepticismo.

Mientras no se demuestre que alguna ley todavía no enunciada rige la evolución de la sociedad hacia un fin y una estructura determinados, toda imagen-objetivo será en cierta medida una utopía y toda estrategia, una posibilidad incierta.



papel ediciones crema de fábrica de papel san juan, s.a.  
impreso en offset cement, s.a.  
ajusco 96 - méxico 13, d.f.  
dos mil ejemplares y sobrantes  
5 de noviembre de 1981





