



ILPES

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social

NACIONES UNIDAS-CEPAL-PNUD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning

UNITED NATIONS-ECLAC-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale

NATIONS UNIES-CEPALC-PNUD GOUVERNEMENTS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIBES

REUNIÓN SOBRE "PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL
E A NOVA REALIDADE CONSTITUCIONAL"

Organizado por SEPES/SEPLAN/PR

Brasilia, junio de 1989

Nuevos Textos ILPES
NTI/H.1

ILPES: DOCUMENTOS SELECCIONADOS SOBRE
PLANIFICACIÓN EN ECONOMÍAS DE MERCADO

TOMO I: PLANIFICACION, ESTADO, EMPRESAS Y SOCIEDAD

Mesa Directiva del C.R.P.

Presidente: -BRASIL
I Vicepresidente: -ARGENTINA
II Vicepresidente: -CUBA
Director: -COLOMBIA
Relator: -VENEZUELA

Sedes y Subsedes

-CHILE
-COSTA RICA
-TRINIDAD Y TABAGO

APRESENTAÇÃO

1. Esta coletânea inclui nove diferentes trabalhos sobre planejamento produzidos pelo ILPES e seis de outros autores, que participaram diretamente de eventos promovidos por este Instituto. Foi elaborada a pedido da SEPES, órgão da Secretaria de Planejamento da Presidência da República do Brasil. Contudo, pode ser de interesse para outros Organismos Nacionais de Planejamento, que também estejam dedicados, neste final da década, a reformular conceitos, métodos ou procedimentos em matéria de planejamento ou coordenação nacional de políticas públicas. Em particular, pode interessar àqueles governos que se confrontam atualmente com a necessidade de reestruturar suas ações nesses campos, em decorrência de reordenamentos legais ou de projetos de reestruturação administrativa.

2. Dois critérios prevaleceram na escolha dos textos aqui reunidos. Primero, organizá-los segundo alguns temas sugeridos pela SEPLAN: objetivos, abrangência e modalidades de planejamento em economias descentralizadas e seus grandes delinamentos metodológicos. Contudo, não há aqui trabalhos produzidos especialmente para esses propósitos: trata-se de mera justaposição de extratos de documentos já disponíveis. Isto explica, em parte, tanto algumas descontinuidades como determinadas redundâncias. Por outro lado, em nenhum caso as reflexões e sugestões apresentadas se referem especificamente à situação do planejamento no Brasil; derivam-se de um âmbito de observação mais amplo, que é o conjunto da América Latina do Caribe.

3. Segundo, considerar somente aqueles textos que promovem uma revisão teórica e técnica em matéria de planejamento. Estas, em geral, partiram do "Colóquio Internacional sobre Planejamento de Economias de Mercado" que o Instituto realizou em agosto de 1986. Exclui-se aqui a ampla documentação produzida sobre "planejamento situacional", também com apoio do ILPES, porquanto já é de pleno conhecimento da Secretaria solicitante. Sem dúvida, esta documentação insiste também na necessidade de reestruturar os esquemas mais convencionais de planejamento.

4. Os informes ou extratos aqui apresentados se dividem em dois Tomos. No primeiro, a ordem dos textos oferece certa continuidade temática; no segundo isto não ocorre. O prazo de sua elaboração (uma semana) não permitiu realizar traduções para o português, figurando todos os textos em espanhol, com exceção do último (somente disponível em inglês).

5. O Tomo I se abre em quatro partes. A Parte A reúne documentos sobre uma avaliação do planejamento na região e novos enfoques propostos pelo ILPES a este respeito. A Parte B apresenta enfoques de planejamento oriundos de países desenvolvidos e que tocam a necessidade de: pensar a longo prazo (Ingelstand, Suécia), incorporar diferentes dimensões do processo de decisões (Linstone, EUA) e reformular conceitos sobre a incerteza, dentro dos modelos de previsão (Dubois, França). A Parte C, se inicia também com uma experiência européia (Holland, Grã-Bretanha), que destaca a conveniência de planejar mediante acordos entre o Estado e outros agentes sociais; prossegue com dois outros trabalhos, sobre a articulação do Estado com empresas públicas e sobre o âmbito mais amplo das políticas sociais. Finalmente, da Parte D constam duas diferentes proposições sobre os temas da governabilidade e do Estado (Dror, Israel y Gurrieri, CEPAL) e, como fechamento deste primeiro volume, uma análise das relações entre planejamento e distintas formas de racionalidade. a/

6. O Tomo II reúne tres trabalhos sobre temas distintos e mais concretos: a síntese (Anexo I) de uma ampla pesquisa sobre a base jurídica do planejamento nesta região; uma análise de problemas de descentralização de decisões nas políticas públicas (Anexo II) e, finalmente, (Anexo III) uma descrição do modelo de articulação de políticas de médio prazo que o ILPES já aplicou a oito países, todos com economias de diferentes tamanhos e estruturas.

a/ Vale recordar que, se trata de reprodução de trabalhos parciais (especialmente nos casos de Ingelstand, Linstone y Dror), sendo recomendável - com relação aos assuntos aqui considerados - uma consulta complementar à totalidade da obra de cada um dos autores mencionados.

7. Transcenderia os limites previstos para esta seleção incluir múltiplos trabalhos sobre temas afins, que se vêm produzindo no ILPES. b/ Cabe destacar também contribuições das suas áreas de: Direção Adjunta (sobre economias de viabilidade difícil), Capacitação (sobre planejamento e marco externo), Assessoria (concentrados em programação de investimentos e bancos computarizados de projetos) e de Planejamento Regional (sobre aspectos territoriais da descentralização de políticas econômicas e sociais). c/

8. Por fim, cabe recordar que os trabalhos aqui apresentados correspondem a diferentes períodos de tempo e refletem distintos graus de consenso. Alguns se referem a Informes oficiais já aprovados nos Foros intergovernamentais que orientam tecnicamente o ILPES, enquanto outros são colaborações individuais, não necessariamente coincidentes com suas posições oficiais. No conjunto, parecem poder cumprir este propósito básico: animar o debate sobre diversos problemas atuais do planejamento e da coordenação intertemporal de políticas públicas. Isto, dentro de enfoques que buscam deliberadamente respeitar dois atributos: pluralismo e visão multidisciplinária.

9. Cabe advertir que a responsabilidade desta seleção é do Instituto, não comprometendo o órgão que a motivou. O ILPES agradece antecipadamente as críticas e sugestões que lhe possam ser comunicadas a respeito dos trabalhos aqui reunidos. Especialmente, pelo fato de que vários deles são antecipações de pesquisas aplicadas mais amplas, sobre as quais se continua ainda a trabalhar.

Santiago do Chile, 24 de maio de 1989

b/ Excluem-se dois trabalhos sobre planejamento que o ILPES apresentou ao XVI Congresso Interamericano de Planejamento em Porto Rico, EUA (agosto, 1988) e os cinco que foram publicados em "A Construção do Futuro", pela Oficina do Instituto sediada em San José, Costa Rica (novembro, 1988). Também foram omitidos os que constam do livro publicado por ILPES/CLAD sob o título "La Democracia frente al Reto del Estado Eficiente" (outubro, 1988), onde se articulam os temas do planejamento aos de gestão pública e Reforma do Estado.

c/ Em separado estão disponíveis as relações de quase 400 trabalhos produzidos pelo ILPES durante 1987 e 1988, acessíveis por pedido direto ao Instituto.

INDICE GENERAL

TOMO I: PLANIFICACION, ESTADO, EMPRESAS Y SOCIEDAD

	<u>Página</u>
APRESENTAÇÃO d/	[i]
INDICE GENERAL	[iv]
 <u>PARTE A:</u>	
<u>PLANIFICACION: CRISIS Y NUEVOS ENFOQUES</u>	1
 <u>Texto A.1 - PLANIFICACION EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE:</u>	
SUGERENCIAS PARA UNA DISCUSION ACTUAL, ILPES	1
A. ¿IMPONE LA CRISIS UNA NUEVA PLANIFICACION?	2
B. ¿QUE HACEN LOS ORGANISMOS DE PLANIFICACION?	5
C. HACIA UNA NECESARIA REVISION CRITICA	10
 <u>Texto A.2 - LA PLANIFICACION EN UN MARCO DE</u>	
INTERDEPENDENCIA, A.Costa-Filho	15
- FUNCIONALIDAD DEL ANALISIS DE DESARROLLO	15
- METODOS COMPATIBLES CON UNA NUEVA PERCEPCION	16
- HACIA UN CONTROL CON LEGITIMIDAD	17
- LA VULNERABILIDAD DE HOY Y LA ATENCION AL FUTURO ...	18
 <u>Texto A.3 - HACIA UN REPLANTEAMIENTO DE LA PLANIFICACION, ILPES ...</u>	
A. LA PLANIFICACION ANTE UNA NUEVA DINAMICA	
ECONOMICA Y SOCIAL d/	20
B. EL ENFOQUE DE "NEGLIGENCIA ANTE EL FUTURO"	24

d/ En portugués.

e/ Al respecto véase una exposición más detallada en "LA REGION ANTE FENOMENOS CLAVE DEL DESARROLLO CONTEMPORANEO", ILPES: Inserción Externa, Competitividad y Crisis Fiscal, Doc. G.VII.4, Santiago de Chile, abril de 1989 (Capítulo III), 89 páginas.

<u>PARTE B:</u>	
<u>VISION ESTRATEGICA, MULTIDIMENSIONES E INCERTIDUMBRE</u>	29
<u>Texto B.1 - LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO A LARGO PLAZO: NOTAS SOBRE SU ESENCIA Y METODOLOGIA, Lars Ingelstand</u>	30
I. LAS FUNCIONES DE LA PLANIFICACION	30
II. LA PLANIFICACION Y EL MERCADO	31
III. MAS ALLA DE LA ECONOMIA	33
IV. DILEMAS ETICOS	34
V. METODOLOGIA: OBSERVACIONES FINALES	35
<u>Texto B.2 - LA NECESIDAD DE PERSPECTIVAS MULTIPLES, Harold Linstone.</u>	37
I. LA PERSPECTIVA TRADICIONAL	38
II. PERSPECTIVAS MULTIPLES	40
III. CONSECUENCIAS DE LAS PERSPECTIVAS MULTIPLES	42
<u>Texto B.3 - MODELOS MACROECONOMICOS Y PLANIFICACION EN UN FUTURO INCIERTO, Paul Dubois</u>	44
I. PROYECCIONES ECONOMICAS Y DE TOMA DE DECISIONES ..	44
II. UTILIZACION DE MODELOS	47
III. EL MANEJO DE LA INCERTIDUMBRE	49
1. La planificación por escenarios	50
2. Vinculación del corto y el mediano plazo	51
<u>PARTE C:</u>	
<u>PLANIFICACION ACORDADA, EMPRESAS Y SOCIEDAD</u>	53
<u>Texto C.1 - MAS ALLA DE LA PLANIFICACION INDICATIVA, Stuart Holland.</u>	54
- KEYNES MAS LA PLANIFICACION	55
- ARGUMENTOS A FAVOR DE LA PLANIFICACION	57
- EL SECTOR MESOECONOMICO	59
- PLANIFICACION CAPITALISTA	62
- MAS ALLA DE LA PLANIFICACION INDICATIVA	63
- PLANIFICACION Y NEGOCIACION	64
- PODER PUBLICO Y PODER PRIVADO	67

<u>Texto C.2</u> - EFICIENCIA GLOBAL DE LA ECONOMIA: LOS SECTORES PUBLICO Y PRIVADO, Juan Martín	70
A. INTERACCION ENTRE LOS SECTORES PUBLICO Y PRIVADO ...	72
B. LA REFORMA DEL SECTOR DE EMPRESAS PUBLICAS	76
C. CARACTERISTICAS DE LOS PROGRAMAS DE PRIVATIZACION ..	80
<u>Texto C.3</u> - POLITICA SOCIAL ORIENTADA A LA CONSOLIDACION DEMOCRATICA EN UNA EPOCA DE CRISIS, R.Franco et alli...	92
- POLITICAS SOCIALES PREVIAMENTE A LA CRISIS	96
- LA CRISIS DE LOS OCHENTA Y EL AJUSTE ESTRUCTURAL ...	99
- LINEAMIENTOS PARA REORIENTAR LAS POLITICAS SOCIALES.	100
1. Aumentar los recursos disponibles	100
2. Elevar la eficiencia del gasto social	104
3. Practicar una política compensatoria	106
4. Redefinir la oferta de servicios sociales	108
5. Facilitar el acceso a las prestaciones sociales..	112
6. Mejorar la gestión de los programas	112
<u>PARTE D:</u> <u>GOBERNABILIDAD, ESTADO Y RACIONALIDADES</u>	121
<u>Texto D.1</u> - GOBERNABILIDAD, PARTICIPACION Y ASPECTOS SOCIALES DE LA PLANIFICACION, Yehezkel Dror	122
1 al 3 - GOBERNABILIDAD Y ESTRATEGIA DEL ESTADO	122
4 al 6 - POLITICA NACIONAL, DECISIONES Y CORTO PLAZO .	125
7 al 11 - REFLEXION, EXCELENCIA Y ESTRATEGIAS	126
12 al 14 - ENFOQUE CASI-EMPRESARIAL E INICIATIVAS	130
15 al 17 - PROYECTOS "DECISIVOS", REALISMO Y SOCIEDAD ..	131
18 - ESTABILIDAD POLITICA Y CAPACIDAD DE GOBERNAR.	132
<u>Texto D.2</u> - ESTADO PLANIFICADOR Y LA CRISIS, Adolfo Gurrieri	134
I. EL PAPEL DEL ESTADO EN LA CONCEPCION DE LA CEPAL .	134
II. LAS CRITICAS A LA CONCEPCION DEL ESTADO	138
III. LA CONSTRUCCION DEL ESTADO	144

<u>Texto D.3</u> - REPENSANDO LA PLANIFICACION EN UN MAR DE RACIONALIDADES, Martín Hopenhayn	151
1. LA RACIONALIDAD: UN CONCEPTO EQUIVOCO	152
2. LOS REZAGOS DE LA PLANIFICACION	157
3. EN UN MAR DE RACIONALIDADES: ALGUNAS PISTAS	161
4. BASES PARA LA PLANIFICACION NEGOCIADA	176

<p>TOMO II: TRES TEMAS DISTINTOS EN LA TOMA DE DECISIONES: BASE JURIDICA, DESCENTRALIZACION Y PROGRAMACION</p>

<u>Anexo I</u> - EL REGIMEN JURIDICO DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA, Dolores M. Rufián Lizana	181
I. INTRODUCCION	181
II. REGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA PLANIFICACION	182
III. LA PLANIFICACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	187
<u>Anexo II</u> - LA DESCENTRALIZACION DE LA POLITICA SOCIAL: PARTICIPACION E INTERSECTORIALIDAD, Eduardo Palma	196
A. EL CONTEXTO INSTITUCIONAL PARA LA POLITICA SOCIAL DESCENTRALIZADA	200
B. LAS DIMENSIONES DE LA PARTICIPACION SOCIAL Y POLITICA	211
C. LA PARTICIPACION EN EL MUNICIPIO DEMOCRATICO	226
D. EL ENFOQUE COMUNAL INTERSECTORIAL	237
<u>Anexo III</u> - NEO-KEYNESIAN MODELS OF SOME LATIN AMERICAN COUNTRIES, Eduardo García	260
I. THE PROTOTYPE MODEL	265
II. A SUMMARY OF EMPIRICAL FINDINGS	277
III. SOME POLICY IMPLICATIONS	285

PARTE A

PLANIFICACIÓN: CRISIS Y NUEVOS ENFOQUES



ILPES

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social

NACIONES UNIDAS-CEPAL-PNUD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning

UNITED NATIONS-ECLAC-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale

NATIONS UNIES-CEPALC-PNUD GOUVERNEMENTS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIBES

COLOQUIO INTERNACIONAL SOBRE NUEVAS ORIENTACIONES
PARA LA PLANIFICACIÓN EN ECONOMIAS DE MERCADO

Santiago de Chile, 25 al 27 de agosto, 1986

Distr.
GENERAL

LC/IP/G.29
Julio 31, 1986

Nuevos Textos ILPES
Serie D-Ref.NTI/D.3

PLANIFICACIÓN EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE:
SUGERENCIAS PARA UNA DISCUSIÓN ACTUAL

ILPES

PRESENTACION

1. El presente documento ofrece algunas bases para el Coloquio Internacional sobre Nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado. En lugar de elaborarlo con un sentido académico, se ha preferido reproducir en él, con exactitud, las principales conclusiones y sugerencias presentadas oficialmente por el Instituto, en la Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, que cabe al Instituto organizar cada dos años. Este documento se divide en tres partes, conforme se explica a continuación.

2. Las dos primeras, son extractos seleccionados de los últimos documentos que el ILPES preparó para dicho Foro (primer trimestre de 1985), respecto al estado de la planificación en América Latina y el Caribe. La parte A resume, muy someramente, las relaciones del tema con la crisis vivida por la Región durante los años '80. La parte B, informa sobre el espectro de actividades cumplidas por los Organismos Nacionales de Planificación y sobre ciertos factores que condicionan su poder real, concluyendo con un cuadro simplificado de las principales situaciones-tipo que se observan en materia de planificación en la Región.

3. La última parte, presenta un conjunto de reflexiones que apuntan hacia los cuatro grandes temas previstos para el Coloquio: la incertidumbre para anticipar escenarios sobre el desarrollo futuro; las alternativas metodológicas para la planificación en economías mixtas; la complejidad de los sistemas sociales en nuestros países, en un momento en que ellos están estrechamente vinculados al espacio económico internacional y, finalmente, la conveniencia de tomar en cuenta todas estas restricciones cuando se opera en el corto plazo. La tesis medular es de que se impone planificar - en el futuro próximo aún con más razón - pero que, para esto, la planificación debe ser reformulada desde sus bases teóricas hasta su ejecución y seguimiento.*/

*/ Las referencias entre corchetes, tienen el siguiente significado:
-ILPES, 1984 - "Bases Técnicas del Temario Propuesto / V Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe", Doc. LC/IP/L.14 (CM 5/3), publ. enero 1985, México D.F.

-ILPES, 1985 - "Síntesis: Planificación y Políticas Públicas en 1982-1984 y Perspectivas para la Segunda Mitad de la Década", Doc. LC/IP/L.15 (CM 5/4), marzo de 1985, México D.F.

-Los números después de cada diagonal, identifican el párrafo reproducido de cada uno de esos documentos.

A. ¿IMPONE LA CRISIS UNA NUEVA PLANIFICACION?

4. América Latina y el Caribe atraviesan en los años '80, su más profunda crisis económica desde la Gran Depresión, la cual abarca países con las más diversas bases institucionales y concepciones de política. Sin embargo, no los afecta a todos con la misma intensidad; entre los más vulnerables se encuentran aquellos que implementaron una mayor apertura comercial y financiera, los que incurrieron en más acentuada captación de capitales externos para financiar el desarrollo, y los que ya presentaban alguna debilidad estructural más seria. [ILPES, 1985 / par.6]

5. El análisis de los programas económicos de corto plazo e incluso de los nuevos planes, permite coprobar que con raras excepciones, se ha tendido preferentemente a perseguir la estabilización más que a impulsar el crecimiento. Dos elementos se destacan en los programas de ajustes formulados hasta 1984. Uno, que incluyen una renegociación parcial de la deuda externa y, en general, no incorporan soluciones de mediano plazo. Otro, que el crecimiento económico fue contemplado en función de los requerimientos de pagos al exterior y, así, se debió acomodar al superávit requerido en la balanza comercial; en el corto plazo, la variable de ajuste fue el nivel interno de actividad económica a fin de reducir las importaciones. [ILPES, 1985 / par. 7).

6. Ante este cuadro, muchos gobiernos miembros se ven compelidos a redefinir su manejo macroeconómico de corto plazo, buscando una reactivación en el plano productivo, sin generar o agravar las presiones inflacionistas, donde las haya. Es así oportuna, una discusión de los principales problemas y alternativas envueltas en el diseño y aplicación de los programas macroeconómicos. [ILPES, 1984 / par. 12]

7. La crisis externa y las repercusiones de las políticas de ajuste ensayadas en los países de la región, han traído de vuelta esos temas clásicos en el debate sobre el desarrollo: la discusión de estrategias alternativas y del papel del Estado en su implementación. Dicha discusión es necesaria tanto donde se registran experiencias de corte neoliberal, como donde la acción del Estado ha sido más intervencionista. Hay tres elementos centrales en esta discusión: primero, el de la opción por el tipo de relacionamiento externo deseado; segundo, la modalidad más adecuada de intervención macroeconómica y de planeación gubernamental y, tercero, los aspectos distributivos y de desarrollo social. [ILPES, 1984 / par. 17].

8. Respecto al **primer** punto, se considera que los países periféricos deberán definir - ahora con mayor urgencia - las políticas de relacionamiento externo que resulten más favorables para asegurar un ritmo sostenido de crecimiento en el mediano y largo plazos. En principio, se podría diferenciar tres grandes líneas de opciones entre las accesibles a economías de mercado de la región. Una, que se podría designar como la "búsqueda de una integración abierta con el Norte", dentro de la expectativa de que los beneficios derivados (acceso a mercado externo amplio, facilidad de financiamiento internacional y de transferencia tecnológica) pudieran ser capitalizados internamente, asegurándose un crecimiento sostenido de la producción y del empleo y una mejora general del bienestar social. Dos, una opción opuesta, radicaría en una "alternativa de desarrollo más autónomo, con vinculaciones minimizadas con el Norte y con mayor integración dentro del Sur". El análisis histórico de la economía de la región, muestra que esta alternativa depende de los avances progresivos en los esquemas de integración regional, en la dirección que quedó recientemente marcada por Quito y Cartagena. Tres, la que, se podría concebir como "opciones de integración selectiva". Tomando en cuenta la polinucleación del Norte y buscando sacar provecho de sus diferencias internas de productividad y de desarrollo tecnológico, exigiría un control diversificado y selectivo respecto a las ramas productivas en que integrarse y respecto a cuáles países. [ILPES, 1984 / par.18 al 21]

9. Cualquiera opción, exigirá una coordinación explícita de políticas públicas y que éstas sean relativamente estables en el tiempo. El éxito dependerá, en cada caso, de un mejor equilibrio en la concepción de las diferentes políticas instrumentales, de una coordinación más fina y más meticulosa de las diferentes medidas posibles y, por lo tanto, de una mayor eficacia en ciertas funciones de planificación. Todas presuponen, de algún modo, la conformación de un proyecto político de desarrollo, cuya legitimización dependerá, en cada circunstancia, del grado de acercamiento alcanzado entre el Estado y la Sociedad civil. [ILPES, 1984 / par. 22).

10. El **segundo** punto se refiere precisamente al Estado. En su casi totalidad, la Región se ha venido consolidando como área de economía (mixta) de mercado. El Estado evolucionó en América Latina y el Caribe diversificando sus funciones tradicionales de regulación, confrontando nuevos papeles en el relacionamiento externo y asumiendo complejas responsabilidades de carácter productivo, aun donde se preservó un mayor espacio a la iniciativa privada. Así, dicha evolución afectó el "papel del Estado" en dos diferentes ópticas: como "construcción política" que engloba los agentes sociales, sus relaciones de poder

y sus normas formales y no formales de interacción y como "aparato administrativo público", acepción referida específicamente al Gobierno y a sus entes descentralizados. En algunas situaciones nacionales concretas, los ritmos con los cuales - en ambas ópticas - evolucionó el Estado, no siempre han sido congruentes; esta asincronía adquiere mayor relevancia en la actual situación de crisis [ILPES, 1985 / par. 33 y 34].

11. Respecto al tercer punto, cabe señalar que la formulación y la coordinación de las políticas sociales - con o sin planes formales - confronta hoy día problemas mucho más agudos que hace cinco años; a los problemas acumulados de tipo estructural se sumaron otros, provocados por la crisis y por las políticas de ajuste. De hecho, el cambio social se ve ahora enfrentado a expectativas poco alentadoras, con riesgo de que se convierta en regresión [ILPES, 1985 / II- par. 1 y 2].

12. Los Organismos Nacionales de Planificación suelen tener en la Región, responsabilidades directas en la coordinación de políticas sociales y casi todos intervienen en la asignación de los recursos públicos, los que inciden directamente sobre la cantidad y la calidad de los servicios sociales prestados. El hecho de que las orientaciones prevalecientes en el pasado no hayan logrado que los beneficios del desarrollo favorecieran más ampliamente al conjunto de la población - lo que ha significado la supervivencia de bolsones de pobreza e iniquidades en la distribución del ingreso - condujo a que en algunos países se centraran los esfuerzos de desarrollo social en la atención de los grupos más pobres [ILPES, 1985 / II- par.4 y 29].

13. Los programas con efectos de tipo redistributivo, presentaron gran variedad instrumental: reformas agrarias, redistribución de incrementos del activo social (mayor número de propietarios), garantías de un ingreso mínimo familiar, programas especiales de empleo, subsidios selectivos y correcciones marginales a los factores que provocan pobreza, se destacan entre los instrumentos utilizados. En algunos casos se ha incorporado la "discriminación positiva" como principio esencial de la política social compensatoria, en sustitución al criterio del "universalismo" [ILPES, 1985 / II- par. 31].

14. El estudio de la situación social en los años '80, permite prever que, en el futuro próximo, crecerá en importancia la función concertadora del Estado. En prácticamente toda la Región, es fundamental la búsqueda de mecanismos adecuados para superar las situaciones de

enfrentamiento entre diferentes grupos por bienes sociales ya escasos, y que lo seguirán siendo en el resto de la década. Ahora bien, la puesta en marcha de la concertación social se ve frecuentemente dificultada debido a su fuerte contenido político. En verdad, las cuestiones que están sujetas a negociación incluyen casi los mismos problemas de la agenda política del momento presente: pacto constitucional, régimen de propiedad, sistemas de remuneraciones, redistribución del ingreso personal y regional o políticas contra el desempleo. Más ampliamente, depende de decisiones sobre quiénes cargarán con los costos sociales de la crisis, del ajuste o de la eventual reactivación [ILPES, 1985 / II- par.32 y 33].

15. En el logro de esta función concertadora de carácter público, le cabe un otro importante papel a una nueva planificación. Para ello, probablemente será necesario establecer las bases técnicas y los procedimientos que faciliten el diálogo entre los diferentes actores sociales. Ello no resulta fácil de alcanzar. En lo teórico, porque las disciplinas que deberían contribuir a lograrlo, carecen de un conocimiento cabal de las interacciones entre esos actores. En lo técnico, porque las experiencias concretas de concertación no han sido objeto de decantación y evaluación sistemática; así, ocurre a veces que hay intención real de llevarlas adelante sin que se tenga muy claro "cómo" hacerlo. En lo político-administrativo, porque el propio organismo planificador puede carecer de instrumentos de intervención, o de suficiente poder real. [ILPES, 1985 / II- par. 34].

B. ¿QUE HACEN LOS ORGANISMOS NACIONALES DE PLANIFICACION?

16. En los últimos años, la crisis externa impactó no sólo el desarrollo sustantivo de los países, sino afectó seriamente el manejo macroeconómico y la gestión del sector público. Parte preponderante de los planes formulados al inicio de la década, presentó problemas de ejecución, expresados en el no cumplimiento de objetivos y metas en materia de crecimiento económico, de empleo y de desarrollo social. La restricción de recursos externos e internos, tuvo como consecuencia la paralización, parcial o total, de importantes proyectos públicos, agravada por el menor ritmo o incluso la caída de la inversión privada. [ILPES, 1985 / par. 40].

17. Como se ha observado, hubo un cambio general de prioridades en la gestión pública con una clara concentración de los esfuerzos en solucionar los problemas de coyuntura sin una perspectiva de largo plazo. La gravitación de la negociación externa significó, frecuentemente, privilegiar las variables financieras por sobre las reales. Así, fue usual que se prepararan sucesivos programas o "paquetes" de políticas económicas que en la práctica sustituyeron a los planes previamente formulados, aunque algunos de ellos ya tenían vigencia oficial. Hubo casos en que se registró fortalecimiento de la planificación como respuesta a la crisis, pero han sido, en general, raros los planes de mediano plazo concomitantes con la puesta en práctica de acciones de corto plazo para superar la crisis. [ILPES, 1985 / par.41].

18. El análisis de los Organismos Nacionales de Planificación permite observar que sus funciones más esenciales son las siguientes 1/, sin cuyo desempeño se entorpecen las posibilidades de que esos Organismos ejecuten su labor específica en forma más eficiente [ILPES, 1985/ par. 44]:

- a) Definir la estrategia de desarrollo y proponer las acciones para su ejecución, asesorando a la Presidencia de la República.
- b) Producir estimaciones de parámetros macroeconómicos o macrofinancieros relacionados a estados futuros de la economía nacional.
- c) Elaborar el presupuesto de inversiones públicas con los demás organismos sectoriales y regionales, y seguir su ejecución.
- d) Manejar directamente determinados fondos fiscales (corrientes o de capital) para programas específicos o proyectos de ámbito regional (intranacional) y coparticipar en el control de precios y tarifas públicas o en las decisiones sobre tasas de interés y niveles de salario.
- e) Gerenciar sistemas de créditos de largo plazo para pre-inversión y proyectos de desarrollo.

1/ Se trata de una yuxtaposición de funciones realmente cumplidas y que varían acentuadamente de un país a otro; algunas de ellas son a veces compartidas por los ONPs con otras entidades públicas. De todos modos, los organismos que no desempeñan al menos algunas de estas funciones principales, suelen tener una débil presencia dentro de su Gobierno [ILPES, 1985 / par.43].

- f) Reglamentar la captación de recursos externos (financiamiento, capitales de riesgo, cooperación técnica y económica internacional) y decidir sobre las contrapartidas que correspondan.
- g) En conexión con lo anterior, proponer la política global de Ciencia y Tecnología y colaborar en su ejecución, incluyendo el manejo de recursos naturales y el perfeccionamiento de los recursos humanos.
- h) Cooperar en la formulación de la política de empleo y compatibilizar las diferentes políticas sociales (objetivos e instrumentos).
- i) Articular las principales cuentas públicas (presupuesto fiscal, monetario y cambiario del Gobierno Central) y cuentas agregadas de los entes descentralizados y empresas estatales.

19. A esas funciones más esenciales, correspondería añadir por lo menos otras diez [véase ILPES, 1985 / par. 45], que en forma más o menos permanente, vienen cumpliendo muchos de los Organismos Nacionales de Planificación. Hay una clara dispersión y una alta complejidad en el conjunto de las tareas solicitadas, no uniformemente, a dichos Organismos. Sus niveles actuales de desempeño son medidos por los resultados en cada uno de esos frentes y no sólo por el grado o la calidad de la ejecución de los planes oficiales. [ILPES, 1985 / par. 46].

20. En el análisis de los Organismos Nacionales de Planificación, se identifican diversos factores condicionantes de su eficacia. En la Región, son ellos muy heterogéneos respecto a factores tales como [ILPES, 1985 /par.49]:

- posición real en la estructura político-administrativa y grado de cercanía a la cúpula decisoria;
- excelencia profesional, experiencia acumulada y tamaño del equipo de personal y calidad de la organización interna;
- reconocimiento y respetabilidad a escala interministerial y en el ámbito del sector descentralizado y empresas públicas además de capacidad de convocatoria sobre profesionales de esas entidades;

- credibilidad y prestigio frente al sector privado y a organizaciones claves no-gubernamentales y capacidad real de manejo sobre asuntos civiles de naturaleza interministerial;
- estabilidad intertemporal tanto de dirigentes como de cuadros profesionales y técnicos; y
- adecuada capacidad de comunicación social, tanto para articular la participación de los agentes sociales como para propiciar la creación de expectativas sociales deseables, respecto al desempeño futuro de la economía.

21. La experiencia latinoamericana de planificación permite distinguir, cuando menos, dos grandes situaciones-tipo 2/. Como primera situación-tipo, se puede mencionar una concepción que se caracteriza por la existencia formal de un "plan libro", que contiene una propuesta normativa para el mediano plazo.^{3/} Dentro de esta concepción, cabe todavía distinguir dos casos. Uno, corresponde a un proceso decisorio centralizado, caracterizado por un significativo uso social de los medios de producción (situación característica de Cuba). Otro, es el caso de las economías mixtas, en que se parte de una visión normativa del futuro, y mediante las conocidas etapas del diagnóstico-estrategia-programas-políticas-proyectos, se estructura un plan amplio y detallado. Dicho plan tiene vigencia para un determinado horizonte plurianual, para el que se definen y proponen un conjunto de instrumentos con carácter imperativo (orientados al sector público) y otros indicativos (referidos al sector privado). Esta modalidad es la que ha predominado en la mayor parte de la Región, tanto desde el punto de vista teórico como práctico. [ILPES, 1985 / par. 47].

2/ Dentro de cada una de las cuales todavía es posible diferenciar algunas sub-modalidades específicas. Conviene tener en cuenta que dicha categorización se hace a partir de la práctica gubernamental observada y no refleja necesariamente, las opciones de planificación que se abren a nivel teórico. [ILPES, 1985 / par. 46].

3/ Véase también: ILPES, "La Planificación y los Planes de Desarrollo 1982-1984", ILPES, Doc. 5/4, Anexo III, México D.F., marzo de 1985. Este texto contiene un breve resumen de 22 planes nacionales vigentes en los '80, dentro de América Latina y el Caribe. [Sobre lo mismo, hay un resumen en ILPES, 1985 / par. 50 y 51].

22. Como **segunda** situación-tipo, corresponde a un procedimiento más flexible en el que se elude la formulación de un plan detallado y comprensivo como pilar central de las actividades de planificación. Por un lado, en varios casos, se busca trabajar pragmáticamente a partir de una situación-objetivo establecida por el Gobierno, en comunión con los demás agentes sociales que controlan el proceso decisional efectivo. Sobre esta base, se busca establecer una estrategia flexible de acción, con un seguimiento cotidiano de la realidad. Esta concepción se difundió, sobre todo, en el decenio de los años setenta, influyendo en la ejecución de políticas de diversas orientaciones doctrinarias.^{4/} Otro enfoque - que también rehusa el "plan-libro" como núcleo de la actividad planificadora - sólo recientemente se ha incorporado a la práctica gubernamental de la Región y se basa en los conceptos y postulados de la "planificación estratégica".^{5/} En el, teniendo en cuenta las peculiaridades de una economía de mercado, se consideran aspectos mucho más amplios del proceso decisional, utilizándose ejercicios de simulación en que se representan los principales actores del proceso social real. El propósito es más bien el de identificar las "direccionalidades" de aquellos fenómenos sobre los que se pretende intervenir, cambiándolas tácticamente en función del corto plazo. [ILPES, 1985 / par. 48].

4/ Op.cit., nota 3.

5/ Véase un resumen muy breve de este enfoque, en el capítulo "La Reforma del Sistema Venezolano de Planificación y sus Resultados a 10 meses", Informe de Relatoría del VII Subcomité Técnico del ILPES. (Doc. ST-VII/11, distribuido para la V Conferencia en conjunto con el Doc. LC/IP/R.52 - CT 6/5, diciembre de 1984). Para los efectos de ejecución, el Gobierno Venezolano seleccionó algunos sectores para empezar por ellos las innovaciones metodológicas sugeridas en el VII Plan.

C. HACIA UNA NECESARIA REVISION CRITICA

23. El balance de esos últimos años respecto a la planificación y al manejo de políticas públicas sugiere que difícilmente en el futuro podrán prevalecer posiciones maximalistas, destinadas a imponer modelos de gran ortodoxia teórica, sea cual fuere su sustrato doctrinario. Más bien, se tenderá a aplicar esquemas con una alta dosis de pragmatismo, impuesto éste por los agudos problemas remanentes y enriquecidos aquellos por las lecciones, tanto positivas como negativas, que dejan las experiencias pasadas. Estos esquemas pragmáticos podrán, mayoritariamente, usar el mercado para problemas en los que tenga más eficacia (principalmente en algunos ámbitos de la asignación de recursos a corto plazo) y recurrir a la acción deliberada del Estado para coordinar intertemporalmente las políticas de ajuste, para crear condiciones de promoción del desarrollo económico y para fomentar mayor equidad en la distribución social del ingreso [ILPES, 1985 / par.55].

24. Sin embargo, en la mayor parte de los casos, una intervención excesiva podrá desgastar la capacidad de gestión del Estado y crear a la larga más distorsiones que las que se pretende resolver; en dichas circunstancias, esta acción promocional podría concentrarse sólo en sectores altamente prioritarios. Por otro lado, las especificidades económicas, sociales y políticas de los países, dificultan o impiden proponer un paradigma único para toda la Región en términos de orientación futura del desarrollo. No obstante, algunas líneas más o menos comunes se destacan, en gran parte por las vicisitudes similares que esos países confrontan en el contexto de la economía internacional [ILPES, 1985 / par. 55 y 56].

25. Una de ellas es que, para viabilizar el desarrollo en ritmo y calidad adecuados, es menester que la región fortalezca su poder de negociación a escala mundial. Especialmente, tiene que ampliar su poder real sobre los mecanismos de regulación comercial, financiera y tecnológica que están vigentes a esta escala. La privatización no-regulada de esos mecanismos, tal como se dio en los últimos años, dificulta el propio desarrollo de la iniciativa privada dentro de cada país. Ampliar esta capacidad de negociación, es una tarea del Estado contemporáneo en la cual la planificación puede cumplir un rol difícilmente sustituible [ILPES, 1985 / par.56].

26. Las decisiones al respecto de esta internalización de la capacidad para orientar el desarrollo, tocan en su núcleo el problema del Estado. Su crecimiento histórico lo ha convertido en actor central en todas las sociedades y ha fomentado estudios que privilegiaron distintas visiones en general reduccionistas. Sin embargo, se recomienda una ampliación

de esas perspectivas; de hecho, la formulación y realización de las estrategias de desarrollo exigen considerar el marco de las sociedades reales. Estas se caracterizan por la presencia de actores múltiples y heterogéneos que pugnan por orientar tales estrategias. En este contexto, el Estado es a la vez objeto y sujeto de la estrategia del desarrollo y, en consecuencia, la "construcción" del Estado constituye uno de los principales objetivos de la estrategia misma. Es imprescindible que cada sociedad nacional defina el tipo de Estado que considera deseable así como la amplitud y profundidad de su intervención en el proceso de desarrollo. [ILPES, 1985 / par. 61].

27. Las actividades que - en una sociedad abierta de economía mixta - pueden ser designadas como "planificación", necesitan una profunda reformulación. Se pretende que ellas colaboren con efectividad en la construcción de un futuro mejor. A continuación, se presentan cuatro grandes inquietudes que merecen respuestas en el marco de esta reformulación.

C.1 El análisis disponible hoy, basta para prever el mañana?

28. En el futuro inmediato, los gobiernos latinoamericanos y del Caribe, confrontarán impostergables tareas de mejorar la compatibilización y coordinación de sus políticas públicas y especialmente en una perspectiva intertemporal. Dentro de este cuadro, varias funciones especialmente importantes, corresponderán a los Organismos Nacionales de Planificación sin que - de modo general - todos estén en condiciones de cumplirlos. En primer lugar, habría que "producir" escenarios posibles sobre la evolución futura de los diferentes sistemas nacionales. Pensar, anticipándose al futuro, en lo que podría ser cada realidad nacional en el año 2 000 o más allá, trasciende las tareas que ahora se cumplen. Tampoco las demás instituciones regulares de la administración pública de los diversos países han sido equipadas para hacerlo, desde que dicho desafío rebaza en mucho el campo de la gestión.

29. No obstante, en las condiciones actuales del análisis del desarrollo conforme es estudiado y practicado en la Región, dicho esfuerzo de anticipación queda particularmente dificultado. Un importante punto de debate es cuánto de universal hay en dicha dificultad. De todos modos, la anticipación de escenarios futuros posibles se ubica como un elemento de juicio fundamental para la reducción de la incertidumbre de quienes tendrán que adoptar, tanto las grandes decisiones gubernamentales a nivel nacional como también a nivel empresarial privado.

C.2 Por lo que hace a la complejidad, será verdad que las realidades y sus modelos han seguido direcciones opuestas?

30. El análisis de la realidad regional muestra que durante las últimas décadas - con el avance de los procesos de modernización y crecimiento de los diferentes países - se ha venido acrecentando la complejidad de los sistemas socio económicos nacionales, lo que ha sido acompañado también, por una mayor articulación con el espacio económico mundial. En este panorama, las políticas públicas han confrontado una creciente incertidumbre sobre sus propios efectos y una mayor turbulencia derivada de la propia complejidad del cuadro social emergente. Todo esto, en un marco de mayor interdependencia externa que ha reducido el ámbito decisional nacional. Desde un punto de vista técnico, se puede sostener que los métodos y las técnicas de planificación pasarán a constituirse en un instrumento indispensable para la racionalización y compatibilización de las decisiones gubernamentales en los diferentes países de la región en los próximos años.

31. Estos procedimientos de planificación aparecen como idóneos para ayudar a viabilizar las estrategias alternativas planteadas en los proyectos políticos nacionales. La confrontación de lo que se desea a nivel político y lo que efectivamente se podría hacer constituye un valioso antecedente para avisorar los caminos posibles para la realización de tales proyectos. Vale decir, que la planificación podrá ubicarse como un instrumento útil para respaldar técnicamente a los proyectos políticos de los gobiernos. En una situación de incertidumbre acrecentada, este respaldo técnico a las decisiones políticas, constituye un insumo cada día más imprescindible para los gobiernos nacionales.

32. Sin embargo, si prosiguiera en su senda normativista, anticipando escenarios futuros como si en dicho ejercicio pudiera haber certidumbre, la concepción y la práctica de la planificación podrán ganar muy poco espacio en las decisiones fundamentales de las economías de mercado de la Región. Los acercamientos estocásticos a los estados futuros de los sistemas económicos y sociales de la Región, sólo podrán ser alcanzados con una reformulación en el pensamiento y en la praxis de la planificación.

C.3 Además de las "fuerzas vivas..." qué otros agentes sociales es necesario considerar?

33. Por otra parte, la posible implementación de nuevos proyectos políticos nacionales en el ámbito de sistemas socialmente más diversificados y, por ende, más complejos, habrá de seguir enfrentando difíciles situaciones de turbulencia social. Sería posible anticipar y, hasta cierto punto, minimizar conflictos con los métodos de previsión propios de la planificación? La previsión de las diferencias entre lo que se quiere hacer y lo que puede ocurrir, permitiría conocer mejor el comportamiento de los agentes y, sobre este fundamento, sentar las bases para nuevos procesos de concertación social, imprescindibles para consolidar institucionalmente los sistemas nacionales.

34. Internamente, cabrá al Estado - menos como burocracia y más como expresión política de la nación - asumir también la representación de los grupos "hasta aquí excluidos". Las nuevas concepciones de la planificación deben estar sintonizadas con esa necesidad de ampliar el ámbito de participación de los distintos agentes sociales. Hay también nuevas cuestiones a considerar respecto al papel de las empresas estatales en la planeación y regulación macroeconómica. Por ejemplo, cómo aprovechar - como recurso fiscal efectivo - los excedentes que generan esas empresas? En dichas circunstancias, cómo programar esos recursos en el conjunto de la macroeconomía pública y no solamente en el ámbito de cada empresa o de determinada rama de actividad del Estado? En suma, la situación actual de la Región recomienda que se ensanche la consideración del papel del Estado para abarcar también las actividades para estatales y las múltiples formas mixtas de asociación con la iniciativa privada [ILPES, 1984 / par. 32].

35. Por otro lado, en una situación donde la interdependencia externa adquiere una magnitud hasta ahora desconocida, los gobiernos necesitan reducir en el interior del respectivo sistema nacional los efectos adversos ocasionados por decisiones y hechos que derivan del espacio económico internacional. Sus decisiones de corto plazo deben intentar obtener un efecto acumulativo que vaya ampliando los grados de libertad para formular la política económica nacional. Los agentes sociales externos deben ser considerados explícitamente, si la planificación desea constituirse en una herramienta útil para aumentar la endogeneidad de cada sistema.

C.4 "Los pies en el presente ... pero los ojos dónde?"

36. En la medida en que se busquen decisiones mejor planificadas, ello impone una búsqueda inmediata de mayor articulación, compatibilidad y coordinación de los instrumentos de política coyuntural. Varias administraciones nacionales no están preparadas para esta tarea, cuando se la proyecta en un horizonte plurianual; muchas vienen caminando en los '80 con los pies en el día-a-día y los ojos en su alrededor. Varios gobiernos están articulando sus "paquetes" de instrumentos de políticas por un procedimiento de aproximaciones sucesivas, de prueba y error. Nuevos procedimientos y técnicas de planificación deberían constituirse en elementos eficientes para administrar el día-a-día con los ojos puestos en el futuro.

37. Si bien es cierto que los organismos de planificación de la Región no siempre han podido cumplir cabalmente con tareas como las mencionadas en los párrafos precedentes, ello no invalida el desafío que la planificación deberá enfrentar en tal sentido en los próximos años. Para ello, ciertamente será necesario continuar revisando las teorías y los procedimientos utilizados hasta el presente, en aras de alcanzar una mayor adecuación de ellas a las condiciones y a las necesidades de la Región. Esta contiene, en su gran mayoría, economías mixtas donde al Estado cabrá planificar con los empresarios, dentro de un sincretismo que a ambos beneficie. Lo que no debiera significar un pacto "contra" los grupos mayoritarios dentro de cada sociedad nacional, ya suficientemente sacrificados en los estilos de desarrollo hasta aquí practicados; algún grado de concertación social será imprescindible para legitimar el proyecto nacional de desarrollo. Por fin, éste difícilmente será viabilizado, sin una adecuada propuesta sobre cómo articularse externamente; es decir, cómo resolver la crisis externa en forma duradera.

38. Las deficiencias del marco teórico que vulnerabilizan los pronósticos del ejercicio planificador; las limitaciones metodológicas que supersimplifican la realidad; la conveniencia de nuevos proyectos nacionales legitimados por el consenso social y la obligación de definir la política de corto plazo con miras al futuro, todo exige una gran reformulación en materia de planificación. El presente Coloquio se inserta en este esfuerzo renovador que el Instituto viene impulsando en los últimos años con el apoyo del Programa Regional del PNUD. Los grandes temas de la Agenda propuesta, corresponden a las inquietudes aquí planteadas. Su discusión ciertamente enriquecerá esta labor destinada a producir una extensa y profunda revisión crítica de cómo "se piensa" y de cómo "se hace" planificación en nuestras economías mixtas aún en proceso de desarrollo.



ILPES

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social

NACIONES UNIDAS-CEPAL-PNUD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning

UNITED NATIONS-ECLAC-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale

NATIONS UNIES-CEPALC-PNUD GOUVERNEMENTS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIBES

LA PLANIFICACIÓN EN UN MARCO DE INTERDEPENDENCIA */

Alfredo H. COSTA-FILHO

*/ Artículo publicado en "INVESTIGACION Y GERENCIA", Revista Venezolana de Gestión. (Volumen IV N°1, Enero - Marzo 1987)

LA PLANIFICACION EN UN MARCO DE INTERDEPENDENCIA

Alfredo Costa-Filho *

Se están produciendo cambios importantes en el campo de la planificación económica. Hay agudos replanteos en marcha que modificarán profundamente la planificación tradicional. Recientemente el ILPES: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y el PNUD, realizaron un Coloquio Internacional sobre la materia. El siguiente trabajo contiene extractos de la disertación pronunciada al inaugurar el Coloquio por el Director General del ILPES, Doctor Alfredo Costa Filho.

Presentación

Considerando que la planificación será muy necesaria en el futuro próximo —en nuestras economías de mercado— el Instituto sostiene la tesis de que entonces es necesario reformularla en lo teórico, en lo metodológico y en sus praxis. Esta tesis tiene dos lecturas: una, de que la planificación o se reformula o se muere; dos, más radical, de que la planificación o se reformula o no resucitará.

Desde luego, los hombros del planificador están lejos de ser el respaldo único (ni necesariamente el respaldo principal) para que nuestros Gobiernos se muevan hacia niveles superiores de excelencia. En particular, una reformulación paralela de la Administración Pública será altamente necesaria; de todos modos, el planificador y el administrador tendrán una tarea común si se pretende eliminar de la práctica gubernamental muchas de sus imperfecciones. Michael Kirby destaca entre otras, las siguientes:

- el tratar problemas aisladamente y así agravarlos;
- buscar soluciones de corto plazo y dificultar aún más el futuro;
- basar sus acciones en visiones estáticas de los problemas.

*Versión publicada como parte de la labor conjunta ILPES/GLAD. Ambas Instituciones vienen trabajando en la articulación de los temas de planificación y gestión pública.

Por lo que hace a la planificación, si se pretende que colabore para elevar el nivel de desempeño de los Gobiernos, ella deberá articularse con el proceso real del desarrollo económico, social y político; sus métodos deberán incorporar las nuevas percepciones científicas respecto a dicho proceso; su práctica deberá ser permeable a la interacción de los diferentes agentes sociales y, también deberá involucrarse en las decisiones principales de la política coyuntural, facilitándola y dándole coherencia y continuidad.

Los problemas mencionados son los cuatro momentos que desarrollará esta reflexión.

□ FUNCIONALIDAD DEL ANALISIS DE DESARROLLO.

El primer aspecto se refiere a los cuerpos teóricos disponibles para interpretar el desarrollo, a su capacidad para captar las transformaciones más recientes de la economía internacional y, especialmente, a su solvencia para anticipar escenarios posibles, hacia los cuales podrían evolucionar los países de esta región. Caben aquí dos alcances: está implícita la idea de que la planificación, cuando está divorciada de una estrategia de desarrollo, es un ejercicio estéril; y no es mi propósito evaluar la teoría del desarrollo en su actual estado de avance.

Pero sí deseo señalar, aunque someramente, tres órdenes de consideraciones. Primero, que profundos cambios observados en el pensamiento científico en la segunda mitad de este siglo no han sido aún recogidos, a cabalidad, por la ciencia económica. Me refiero especialmente a dos de ellos, que tienen consecuencias directas para la planificación: por un lado, la ciencia económica no se ha apartado lo suficiente de su herencia mecanicista, que la

lleva a insistir en el falso supuesto de que hay regularidad de causa-efecto en los fenómenos que estudia; por otro lado, continúa fuertemente contaminada por la preocupación de encontrar en la dinámica económica, elementos de estabilidad, de orden o de equilibrio.

*

Segundo, que tampoco la ciencia económica ha asimilado, en forma aceptable, grandes cambios que se produjeron más recientemente en su propio campo de estudio, lo que resta credibilidad a los escenarios que pueda construir respecto al desarrollo futuro. Límitome a señalar sólo cuatro de ellos. Uno, que en el pasado nunca había sido tan estrecho el vínculo entre ciencia y tecnología e industria, aunado al hecho de que este vínculo fuerza una internacionalización de la producción, sin la cual no se sostendrían los altos costos de la innovación. Esto implica una mayor gravitación de los insumos de conocimiento en el proceso de producción, lo que altera las relaciones de trabajo y afecta la dinámica de formación de capital.

*

Dos, que ese mismo fenómeno se hace acompañar de un cambio de estrategia de las principales empresas del contexto mundial, traducido por un lado en una diferenciación acelerada de productos y de extensión de mercado como factores de maximización de utilidades y, por otro, en un mayor control sobre los insumos de conocimiento, como forma de reducir riesgos a futuro. Ambos aspectos tienen que ver con una "proliferación de variedad" en las etapas de transformación productiva y en una mayor presencia de los servicios como nuevos elementos neurálgicos en estas mismas etapas.

*

Tres, que el progreso técnico no se explica sólo por el ritmo de formación de capital fijo. Sin embargo, hay un déficit de conocimiento teórico sobre cómo se articulan —internacional o nacionalmente— el capital industrial con otras esferas del capital, en particular, la financiera y la comercial.

*

Cuatro, que se carece de una interpretación cabal de cómo se procesa la dinámica económica en una situación de acrecentada interdependencia internacional. Por lo tanto, los análisis disponibles han perdido funcionalidad para anticipar escenarios futuros de esta dinámica. Ahora bien, este aspecto se imbrica con el retraso del pensamiento económico dominante a asumir, con decisión, una nueva comprensión del tiempo, acompañando en esto, como se dijo, el curso de otras ciencias. Es natural así que se le escape que el tiempo interno de los

países desarrollados es distinto del tiempo interno de los subdesarrollados; y que esta asincronía es significativa también para las demás relaciones asimétricas que se establecen entre los unos y los otros. Habría por lo tanto, que repensar el desarrollo como un proceso esencialmente inestable; en que el futuro es permanentemente distinto del pasado y buscar visualizar nuevos patrones de organización dentro de esta dinámica de divergencia.

*

El tercer orden de consideración sobre la dificultad de anticipar escenarios se refiere más bien a esta región y sólo lo apunto como constancia. Si la futurología ejercitada en América Latina y el Caribe tiene la pretensión de ser mínimamente realista, necesita captar la región teniendo en cuenta las especificidades nacionales. Esta región es, cada día, más heterogénea como objeto de investigación para el analista económico o, de modo más general, para el cientista social.

*

Para mantener fidelidad a la tesis central, que trata de la pertinencia de la planificación en economías mixtas, quisiera añadir otra proposición. Si aceptamos que planificar implica privilegiar algún "sentido" para los posibles estados futuros de un sistema nacional, los hechos que he señalado abonan la tesis de su necesidad, la que no existiría si el futuro nos fuera indiferente. Por último, el carácter abierto e indeterminado del futuro no recomienda que intentemos aprehenderlo premunidos de teorías que ignoren el tiempo histórico, que relegan la sociedad a la "fosa" común del "ceteris paribus" o que transforman la construcción de escenarios en un mero ejercicio de lógica matemática o de determinismo estadístico.

METODOS COMPATIBLES CON UNA NUEVA PERCEPCION.

Me he referido ya a cuatro fenómenos del ámbito económico —que apunté como estando mal incorporados a nivel teórico— los cuales rescato muy brevemente aquí para ilustrar, a partir de ellos, porque hablo de la necesidad de una nueva percepción a nivel metodológico. He señalado, aunque con otras palabras, que el potencial de industrialización es el gran criterio en la asignación de recursos para la ciencia y la tecnología a escala mundial pudiendo añadir ahora, que dicho hecho está detrás de la actual dinámica del desarrollo; que la diferenciación de productos y procesos por un lado y el predominio de los servicios en las actividades productivas, por otro, se

hacen acompañar de una explosión de variedad en las etapas de producción y en las especializaciones del trabajo; que, además, el ritmo acelerado del progreso técnico resulta también de una nueva articulación entre las diferentes esferas del capital y, por fin, que el desarrollo se configura como un proceso inestable de destino poco determinado.

*

Ahora bien, de estos cuatro frentes convergen inequívocos elementos que caracterizan el desarrollo como proceso de elevada y creciente complejidad. Esta es una percepción decisiva si se pretende producir en los dominios de la planificación una reformulación metodológica útil, que la habilite a colaborar para que cada sociedad pueda privilegiar un "sentido" entre los posibles estados futuros de su propio desarrollo y pueda aumentar su capacidad de avanzar hacia él.

*

La mayor interdependencia externa de cada economía nacional, la extensión de los mercados, los cambios técnicos en los bienes y en los procesos de producción, la especialización creciente, son otros tantos ángulos de fenómenos relativamente recientes que producen una "proliferación de variedad" en los sistemas nacionales, vale decir, un aumento de las variables y dimensiones a considerar para fines de análisis o de pronóstico, y al mismo tiempo, un aumento de relaciones lineales y no lineales a contemplar en la red de sus articulaciones. Avanzar rumbo a esta nueva percepción implicará un abandono progresivo de la herencia determinística del análisis económico.

*

En otros términos, exigirá algún grado de ruptura con una larga historia de reduccionismos. Como advierte Stafford Beer, no se debiera pretender enfrentar la complejidad eliminando su "proliferación de variedad". Exigirá una nueva percepción del tiempo, en la forma ya comentada. Esto último, en el entendimiento de que los procesos sociales evolucionan con un componente de inercia que reproduce tendencias del pasado y otro componente de azar, que incluye la adaptabilidad y la creatividad del hombre.

*

Planificar hoy día involucra ejercer alguna direccionalidad sobre estados de un sistema nacional en un futuro incierto. Las consideraciones recién expuestas, también sugieren la existencia de un espacio propio para la planificación en nuestras economías de mercado. Por un lado, el crecimiento de la especialización y la variedad de nuevos procesos y productos claman por algún grado de coordinación que el mercado por sí mismo no ofrece. Por otro,

la complejidad irreductible de un sistema económico exige que sus estados futuros sean aproximados desde una óptica preferentemente estocástica, dentro de la cual se considere el propio sistema y las interdependencias con su ambiente externo; tampoco el mercado puede señalar con efectividad cuáles son dichas alternativas, especialmente si se trata de discriminarlas en un horizonte intertemporal.

□ HACIA UN CONTROL CON LEGITIMIDAD

Quizás más por comodidad semántica que por vicio reduccionista, las consideraciones anteriores se mantuvieron mayormente en el ámbito de lo económico; espero ahora corregir esta desviación.

*

La percepción de la complejidad es gemela con el problema de la gobernabilidad, por lo menos en los términos en que el se plantea hoy a nuestras sociedades. De hecho, el asumir conceptualmente que un sistema nacional se comporta como un proceso complejo, por supuesto dinámico, multivariado y de final abierto, coloca "pari-passu" el problema de su autorregulación.

*

Respecto a esto presentaré tres breves reflexiones. La primera, que se asiste a cierta pérdida de gobernabilidad del sistema internacional, por lo menos en lo económico. Sobre esto, el ILPES ha insistido, en más de una oportunidad, en que parte del carácter estructural de la crisis mundial de los años 80 se debe a un debilitamiento de los mecanismos de autorregulación (monetarios, financieros y comerciales) establecidos hace 40 años.

*

La segunda, que la interdependencia de cada sistema nacional con su ambiente externo torna aún más compleja y vulnerable la tarea de alcanzar niveles internos adecuados de gobernabilidad. Hay fuertes indicios de que ha bajado el grado de autonomía de los gobiernos para implementar políticas públicas, sean de la esfera económica o de la esfera social. Por otro lado, la crisis externa se retransmite internamente, forzando a los gobiernos a políticas de austeridad de muy poco arraigo popular. Cuando las fuerzas sociales están más organizadas para reivindicar beneficios concretos, la interdependencia lleva, por este lado, a un recrudecimiento del descontento, con consecuentes riesgos de inestabilidad política.

*

Me permito reiterar la tesis básica que el Instituto trae a la discusión: la planificación es necesaria, aún en sociedades de decisiones descentralizadas. En lo referente a los últimos aspectos considerados,

tres nuevos argumentos emergen en abono de esta tesis: Uno, que sí es necesaria para elevar la gobernabilidad, coadyuvando la racionalidad política al aportar elementos de racionalidad técnica, en las mismas palabras del Informe del PNUD recién mencionado. Otro, que para viabilizar la participación, la planificación puede ayudar a elevar los niveles de desempeño del Estado, ya que es casi nula la expectativa de que éste se desconcentre en un ambiente de descontento social. Tres, que ambos objetivos —capacidad de gobernar y participación— se benefician, si la planificación pasa a considerar la "multirreferencia" de los agentes que, desde dentro y desde fuera, afectan el desarrollo de cada sistema nacional.

□ LA VULNERABILIDAD DE HOY DISTRAE LA ATENCIÓN AL FUTURO.

Quiero retomar la cuestión de la complejidad, pensando más bien en las relaciones internacionales. En dicho contexto, la región corre el riesgo de sumergirse en una nueva modalidad de dependencia. Esto resulta, por un lado, de los nuevos patrones de cambio tecnológico y de internacionalización de los servicios y se agrava, por otro, por la dinámica perversa del endeudamiento externo. Me dispensaré de detallar estos enunciados por cuanto se refieren a hechos abundantemente tratados. Pretendo sólo destacar que en el marco de esta misma interdependencia asimétrica, la fascinación por la incorporación de nuevas tecnologías —cuando ellas llegan divorciadas de un proyecto nacional de desarrollo— terminará por agravar tanto nuestra heterogeneidad estructural, como la marginalización de contingentes significativos de población. Dichas convicciones llevaron al ILPES a insistir —en los últimos foros de Ministros y Jefes de Planificación— en la tesis de que la conformación de nuevas estrategias de reactivación y desarrollo exige, previamente, una solución duradera de los problemas críticos que la región confronta en su frente externo.

*

La tercera reflexión se refiere al bajo grado de eficiencia de los gobiernos. Resulta interesante recordar al respecto una de las tesis de Kenneth Boulding. Reconociendo la ya mencionada diferenciación de productos, él la interpreta como estando facilitada por una comunicación eficaz entre los científicos naturales y el sector ingenieril/productivo; en contrapartida, dice, la práctica gubernamental se enriquece poco debido a una insuficiente comunicación entre científicos sociales y los detentores del poder, aunque señala que no siempre la co-

municación académica deba ser considerada correcta. Las estructuras actuales de poder político, prosigue Boulding, están en general diseñadas para que se produzcan malas decisiones. Y culmina señalando, que cuanto mayor es el poder, mayor puede ser la probabilidad de decisiones equivocadas.

*

Estas dos consideraciones acerca del nivel de desempeño de los gobiernos abonan las hipótesis de que hay una tendencia al descontento con riesgo para la gobernabilidad. Michael Kirby lo refiere como el riesgo de que se sacrifique la libertad en aras de la eficiencia. O, como lo recoge un trabajo reciente del PNUD, que la ingobernabilidad sea una disculpa para las respuestas autoritarias.

*

Paralelamente al necesario cambio de percepción para asumir la idea de complejidad del sistema social se impone un cambio en el concepto de su control. Nadie puede defender la anarquía del cambio social; pero en la óptica de la complejidad, su orden se estructurará en una dinámica de no-equilibrio y de dispersión. El control coercitivo puede imponer una estabilidad provisoria pero desconectada del ritmo acelerado de la historia. El nuevo concepto de control debiera inspirarse en el de autorregulación, con que la gestión de un sistema social complejo resultaría —precisamente— del respeto a la autonomía relativa de sus subsistemas. Y por lo tanto, de un largo proceso de aprendizaje social basado en la tolerancia y en la participación.

*

En esta perspectiva se debiera considerar que la gobernabilidad puede salir ganando siempre que se decida a reducir la concentración del poder para ampliar su legitimidad social. Es, en esta misma perspectiva, que Marshall Wolfe proyecta sus tesis sobre participación, entre las cuales, la de que ésta queda en un plano retórico si no es acompañada de alguna distribución efectiva de poder. También es en esta perspectiva, que el ILPES viene insistiendo en el tema de la descentralización, fomentando la autonomía de las poblaciones regionales y elevando el nivel de la solidaridad social.

□ RESUMEN.

La mera yuxtaposición de los subtítulos aquí adoptados ofrece un breve resumen de esta reflexión: uno, hay aspectos discutibles en la funcionalidad actual del análisis disponible respecto al desarrollo; dos, los métodos de la planificación debieran evolucionar de modo de incorporar una nueva percepción de la complejidad; tres, nuestros sis-

temas nacionales debieran evolucionar hacia modalidades de control que presupongan legitimidad y, cuatro, la vulnerabilidad producida por la crisis no debiera distraernos respecto al futuro. En cada una de esas cuatro dimensiones, cabe un papel a la planificación.

*

Además, estas dimensiones están articuladas entre sí, por cuanto sería irreal manejar aisladamente los aspectos teóricos, metodológicos, sociológicos y praxiológicos que se relacionan con la planificación en economías mixtas. Pero, es probable que, en el futuro próximo, ésta continuará intentando afirmarse en un medio relativamente inhóspito. En parte, porque será difícil el consenso sobre cómo deberá repartirse entre sus tres grandes desafíos:

preservar la soberanía en un marco de interdependencia; apuntalar el crecimiento en una perspectiva de gran austeridad y preservar la equidad ante la eminencia de nuevos estilos de desarrollo excluyentes.

*

Todos estos desafíos, proyectados además en un futuro no determinado. Pero ciertamente, entre su componente de inercia que reproduce el pasado y su componente de azar que incluye la innovación y la creatividad hay espacio para la voluntad política de privilegiar algún "sentido" entre sus posibles estados de transición. Una planificación renovada puede ser un instrumento útil para la consecución de esta voluntad política. En dicho sentido, el futuro está en construcción ■



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

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

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

X REUNIÓN DE LA MESA DIRECTIVA DEL
CONSEJO REGIONAL DE PLANIFICACIÓN

Caracas - Venezuela - 28 y 29 Marzo 1988

HACIA UN REPLANTEAMIENTO DE LA PLANIFICACIÓN */

ILPES

Extracto publicado en "ILPES:
NUEVAS BASES DE TRABAJO Y
SINTESIS DE ACTIVIDADES 1986-
1987"

HACIA UN REPLANTEAMIENTO DE LA PLANIFICACION

A. LA PLANIFICACION ANTE UNA NUEVA DINAMICA ECONOMICA Y SOCIAL

6. Se registra amplio consenso (III Conferencia del SCCOPALC, abril de 1985) en que la región, en su casi totalidad, se ha venido consolidando como área de economía mixta y, por consiguiente, la planificación de su desarrollo deber ser enfocada en este contexto. También se ha reconocido que como fenómeno histórico, en esta región el Estado diversificó sus funciones tradicionales de regulación, confrontó nuevos papeles en el relacionamiento externo y asumió, a veces, complejas responsabilidades de carácter productivo, aún en aquellos casos en que se preservó un mayor espacio para la iniciativa privada. Ahora bien, dicha evolución implica considerar el "papel del Estado" en dos ópticas: como "construcción política" que engloba los agentes sociales, sus relaciones de poder y sus normas formales y no formales de interacción y como "aparato administrativo público", acepción ésta referida específicamente al Gobierno y a sus entes descentralizados. **La crisis de los 80 ha puesto de manifiesto tanto errores de un excesivo intervencionismo, como agudas falencias de regulación.** En su manejo han surgido algunas lecciones sobre el funcionamiento del mercado, que se deberían considerar en el diseño de las nuevas estrategias de reactivación; por otro lado, hay señales de que sin algunas importantes contribuciones de la planificación, el propio desarrollo empresarial privado afronta riesgos innecesariamente mayores que los impuestos por la crisis misma.

7. Pero, de todos modos, la necesidad de planificar en economías de mercado continúa siendo un asunto altamente polémico. Desde los extremos del espectro doctrinario suelen provenir las mas duras críticas a esta necesidad: de un lado, se postula la imposibilidad de planificar sin un control centralizado de los medios de producción; desde el opuesto, se arremete contra cualquier regulación orientadora del desarrollo, privilegiando el sistema de precios como único instrumento solvente, tanto para promoverlo como para conducirlo. **La realidad no favorece a ambas posturas extremas.**

8. Múltiples argumentos teóricos abonan la necesidad de recurrir a la planificación en economías de mercado. Entre ellos pueden destacarse los siguientes, algunos de los cuales adquieren en la crisis actual una mayor significación:

- coexisten en nuestras sociedades distintas formas de propiedad: estatal, privada, cooperativa, extranjera, además de combinaciones entre ellas;
- cada una de estas formas involucra designios propios, que ameritan algún esfuerzo de coordinación a nivel de la sociedad como un todo;
- además, en economías con acentuadas distorsiones en la distribución de ingresos, la asignación de recursos por el mercado tiende a omitir la gravedad de los problemas sociales;
- las ofertas y demandas efectivas jamás se coordinan automáticamente a largo plazo, por lo que se impone la necesidad de algún liderazgo político nacional como elemento orientador;
- los precios relativos, que ya presentaban en los 70 una evolución incierta -incluso en los países desarrollados- varían aún más accidentalmente en los 80, restando calidad a la capacidad asignativa de recursos que sin duda tienen los mercados;

9. Otras razones son de orden pragmático y se vinculan a hechos concretos de la historia más reciente de la región:

- sus posibilidades de progreso futuro están fuertemente condicionadas al desarrollo vertiginoso de las nuevas tecnologías y se impone construir voluntariamente nuevas ventajas comparativas dinámicas;
- en conexión con ello, conviene tener en cuenta que la incorporación de nuevas tecnologías se hace transformando las bases culturales de la región misma, en un proceso acumulativo de consecuencias poco determinadas;¹
- por otro lado, es de vital importancia para cada país disponer de un cuadro de estrategias diferenciadas ante la fluctuación incierta de los tipos de cambio (desde 1973), de las tasas de interés y de los precios de los productos básicos en el mercado internacional;

¹ Véase al respecto la bibliografía producida por el IPAL - Instituto para América Latina, Lima, Perú (1986-1987) y, desde luego, los trabajos de ROSTLAC/UNESCO, Montevideo, Uruguay.

- además, internamente la aceleración inflacionaria distorsiona de manera desigual la formación de los precios;
- en general, los propios organismos internacionales de cooperación económica han sido renuentes a apoyar a países desprovistos de programas, más o menos detallados, sobre el uso de los recursos en que aportan;
- por fin, la nueva dinámica tiende a pulverizar la división internacional del trabajo vigente hasta los 70 y se hace acompañar de una "explosión de especialidades": crece así, en nuestras sociedades ultradiversificadas, la necesidad de un esfuerzo colectivo de selección, articulación y coherencia de sus objetivos e instrumentos, para promover el desarrollo de largo plazo.

10. Sin embargo, pese a su urgencia, en gran parte de la región, la planificación y la coordinación de políticas públicas (sobretudo en lo que respecta a su coherencia intertemporal) continuaron presentando en el bienio un cuadro poco satisfactorio. Esto ya ocurrió en los 70, especialmente con la idea entonces generalizada de que la captación de ahorros externos "baratos" atendía por sí sola a las necesidades esenciales, relacionadas al ritmo y a la calidad del desarrollo. Entre las deficiencias actuales se puede mencionar:

- continúa registrandose una clara preferencia por las políticas de corto plazo, privilegiándose las variables financieras por sobre las variables reales;
- en su natural esfuerzo cuantificador, a veces la planificación continúa desfigurando la realidad para encuadrarla en modelos que son invariablemente simplificados;
- permanece cierta tendencia de exagerar la capacidad del Estado como agente del desarrollo, en detrimento del hecho de que en las economías mixtas la iniciativa empresarial debe ser considerada en su importante papel protagónico;
- en algunos planes se exageran los cambios que ellos puedan ayudar a introducir, tanto porque sobrevaloran la solidaridad entre los agentes sociales concretos, como porque omiten las situaciones reales de poder político;

- por fin, hay débil relación entre las propuestas de los planes oficiales vigentes y los procesos reales de desarrollo nacional.²

11. Las deficiencias recién apuntadas sólo en parte pueden ser atribuidas a problemas de desempeño de los organismos nacionales de planificación. Sin embargo, cabe al Instituto advertir que, en 1986-1987 en una extensa parte de la región se nota mayor debilitamiento de estos organismos, contradictoriamente a la necesidad generalizada de redefinir objetivos nacionales de desarrollo de largo plazo. Parecería que aquellas "funciones más esenciales, sin cuyo desempeño se entorpecen las posibilidades de orientación del desarrollo y que constituyen la labor más específica de estos organismos" estarían perdiendo gravitación en la agenda de las urgencias gubernamentales. De hecho, el bienio quedó marcado por: i) poca definición en materia de estrategias de desarrollo de largo plazo; ii) inadecuaciones en la estimación de parámetros macroeconómicos o macrofinancieros relacionados con estados futuros de la economía nacional; iii) inestabilidades y acortamiento de horizontes en los presupuestos de inversiones públicas; iv) débil programación de las reducciones de los fondos fiscales (corrientes o de capital) destinados a programas específicos de desarrollo sectorial o regional; v) insuficiencias en los créditos nacionales de largo plazo, para pre-inversión y proyectos de desarrollo; vi) carencias en la captación y programación de uso de los recursos externos vii) vacíos en las políticas nacionales de Ciencia y Tecnología, incluyendo el perfeccionamiento de recursos humanos; viii) ineficacias en términos de políticas de empleo y de compatibilización de políticas sociales; y ix) desarticulaciones entre las principales cuentas públicas, (fiscales, monetarias y cambiarias) del Gobierno Central y entre éstas y con las cuentas agregadas de los entes descentralizados y empresas estatales.³

² El análisis de este descompás consta en otros trabajos producidos por el ILPES. Los últimos tres párrafos se basan en un documento presentado por el Instituto en el Primer Encuentro Latinoamericano sobre Planificación Económica y Gestión Pública, Buenos Aires, Argentina, septiembre, 1987.

³ La situación señalada puede ser contrastada con el texto sobre "El Marco Funcional de los ONPs" presentado por el ILPES en la IV Conferencia del SCCOPALC, Buenos Aires, mayo de 1983. La transcripción y la secuencia de este párrafo siguen aquel documento.

12. En este orden de ideas, convendría distinguir dos grupos de papeles: por una parte el del ente administrativo público, como principal encargado de promover la planificación (genéricamente el ONP) y por otra parte, el de la planificación propiamente tal, como proceso de racionalización de las decisiones que afectan el desarrollo de cada sociedad como un todo. La función que los Gobiernos Miembros asignan al Instituto, como principal organismo multilateral especializado en planificación y coordinación de políticas públicas, queda fuertemente condicionada por esta distinción.

B. EL ENFOQUE DE "NEGLIGENCIA ANTE EL FUTURO"

13. Respecto a la segunda distinción, es dable asegurar que el curso real que toma la evolución de una sociedad resulta de un complejo de impulsos- muchos internos, otros externos; algunos "racionales", otros no- que parten de una multivariada red de agentes sociales. La función de planificación adquiere relieve si el Estado, en representación de toda la sociedad, pretende privilegiar uno u otro del sinnúmero de cursos posibles. O sea, el Estado desea afectar -premunido de diferentes criterios de racionalidad- la resultante final de este complejo de fuerzas que interactúan dentro de cada sociedad, a veces oponiéndose o neutralizándose, otras veces potenciándose mutuamente. El efecto neto de la actividad gubernamental sobre el cambio social concreto, es comprensible cuando es considerado dentro de este heterogéneo y movedizo campo de fuerzas. En este sentido, planificar -desde el gobierno- es ejercer algún control sobre este "efecto neto".⁴

14. Si bien en las economías de mercado el sistema de precios constituye un elemento decisivo por detrás de aquel campo de fuerzas, en esta línea de razonamiento "planificación" no es el opuesto de "mercado": es más bien la antítesis de cierta indiferencia respecto al futuro. La idea central es que,

⁴ Véase "Capacidad de gobernar y complejidad del desarrollo" (párrafo 50) del documento NTI/G.3, presentado a la VI Conferencia del SCCOPALC (La Habana, marzo 1987).

si todos los destinos de una sociedad nacional le son igualmente pertinentes, entonces podría ella despreocuparse de ejercer algún control propio sobre los rumbos futuros de su desarrollo.⁶

15. Si se adopta esa concepción más amplia de planificación, por lo menos tres grandes argumentos fundamentan su nuevo papel en un estado moderno.

- Uno, que cada **sociedad nacional** tiene el derecho de conocer -en sus grandes lineamientos- **los más probables escenarios futuros en los cuales le puede tocar vivir**. Suministrar esta información es una función pública, tanto porque el gobierno es su representante máximo, como también porque la actividad gubernamental puede cambiar el juego de las probabilidades, dentro del espectro de escenarios posibles.⁷
- Dos, que hay **mínimos de "articulación necesaria" dentro de cada país, con respecto a la totalidad de las decisiones públicas**. Los desafíos de lo cotidiano, tienden a ofuscar el ejercicio de gobierno, restándole la acuidad o la tranquilidad necesarias, para ubicar sus decisiones de hoy en una perspectiva de mediano o largo plazo. La continuidad de un esfuerzo planificador -respetadas las peculiaridades de cada caso nacional- puede ser un recurso adecuado para perfeccionar este proceso de toma de decisiones, direccionándolas hacia los principales objetivos del desarrollo.
- Ahora bien, ni el marco de los posibles escenarios futuros ni los criterios para la toma de decisiones, son invariantes; así, las respuestas gubernamentales a la sociedad -en uno y otro caso- no necesariamente gozan de legitimidad automática y estable. Por lo tanto, un tercer argumento se imbrica aquí con los dos anteriores: **la concertación entre agentes sociales es un requisito continuo para el diseño y la ejecución de políticas públicas, legitimándolas**

⁶ En este orden de ideas "planificar" dejaría de ser función exclusiva de algún organismo único dentro de cada gobierno. Un nuevo enfoque de planificación involucra repensar el ONP y, sobre todo, redefinir sus interrelaciones con los demás entes sociales protagónicos, estén dentro o fuera del aparato gubernamental. En la región se comprueba que hay planificación realizada también fuera del ONP y que, frecuentemente, hay actividades del ONP que no son de planificación.

⁷ Por esta razón el Instituto señala que "la planificación estaría, en su límite, inserta en una especie no convencional de derecho público: el de que cada sociedad nacional pueda conocer los rumbos más probables de su desarrollo futuro y condicionarlos a alguna jerarquía de preferencia". (Véase: "El ILPES ante una nueva planificación: un punto de inflexión a los 25 años", en CEPAL: Notas sobre Economía y el Desarrollo, No. 452, octubre 1987).

y asegurando una mayor estabilidad al ejercicio de gobierno. Un proceso sostenido de planificación puede constituir un respaldo técnico significativo para dar fluidez y eficacia a este necesario diálogo social.

16. Los dos primeros puntos involucran problemas de previsión y estrategia. En dicho sentido importa distinguir "cuánto" la herencia del pasado condicionará los fenómenos en los años venideros, y "cuánto" de diferenciación sufrirán éstos, como consecuencia de las transformaciones estructurales del proceso de desarrollo, sean contemporáneas o futuras. Para mejorar la toma de decisiones, importa reconocer cierta disolución de las fronteras convencionales entre el corto, el mediano y el largo plazos, y que en muchos fenómenos coyunturales se observan efectos acumulativos, para los cuales esta separación resulta inadecuada.

17. En la medida en que nuestras sociedades se van tornando aceleradamente más complejas, tanto en términos de sus elementos estructurales como de las interrelaciones entre ellos, la orientación del desarrollo futuro -como proyecto de ámbito nacional- es una tarea más colectiva (y así inconvertible a una función exclusiva de éste o aquel órgano gubernamental). Al mismo tiempo se impone reconocer que las proyecciones del pasado pierden peso en la previsión del futuro, lo que implica distinguir -en la acumulación del conocimiento científico y tecnológico- entre su componente de sedimentación lentamente acrecentada y su componente de innovaciones abruptas.⁸

18. En síntesis una nueva planificación, orientada al largo plazo, tendría que poner atención en aumentar la cantidad de desarrollo (crecimiento) pero más atención aún, en mejorar su calidad (progreso), preparando a la región para confrontar la dinámica económica del futuro. Por esto se insiste en que los escasos recursos movilizables para introducir alteraciones en el aparato productivo regional, tendrían que apuntar más a su estructura y ser más

⁸ De allí que el ILPES aboga por adecuar también las técnicas, métodos y modelos disponibles para pronósticos. Véanse al respecto, los trabajos presentados al "Coloquio Internacional sobre Nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado", Santiago de Chile, agosto de 1986. (Documentos de la Serie "Nuevos Textos ILPES", referencias NTI/D.2 al D.16).

selectivo en materia de "modernización". Todo esto implica una orientación a largo plazo en la asignación de los recursos y así una nueva lógica de planificación. En pocos casos, esa lógica emerge sólo, o casi sólo, del Gobierno; en la mayoría, ella implicará liberar el potencial de energía empresarial del país y tener en cuenta a los demás agentes sociales.

19. En relación a este tema de la concertación, importa diferenciar el ritmo del desarrollo técnico y económico del desarrollo social y político. La planificación debiera aquí brindar fundamento técnico a la práctica de la negociación social, relacionada con la concepción y con la implementación de las políticas de desarrollo. Ello implica una doble tarea: facilitar la búsqueda de compatibilización técnica, entre los intereses del Estado y los de las múltiples organizaciones sociales que lo circundan; y proveer mejores bases para las políticas públicas orientadas a aquellos sectores de la población poco o no organizados que, en última instancia, cabe al Estado proteger.

20. En casi toda la región, postular la concertación implica pensarla por lo menos en dos vertientes. Por un lado, una nueva planificación necesita encarar la asociación entre empresariado nacional y gobierno como un objetivo crucial, sólo programable adecuadamente en el marco de un horizonte intertemporal. En dicha asociación cabe considerar los fenómenos de innovación y transferencia de tecnología, bajo una doble óptica: formación de capital productivo y calificación de la mano de obra. En esta última perspectiva, el progreso económico y social exige un replanteo inmediato de la educación formal, en todos sus niveles. Por otro lado, sería recomendable un replanteo en las relaciones entre el Estado y los demás agentes sociales. Uno de los diseños orientadores de este esfuerzo debiera ser el de transmutar en fuerzas de cohesión social, energías actualmente libradas a presiones reivindicativas. Muchos Gobiernos pueden desempeñar un papel más creativo, concibiendo nuevos instrumentos de acción que consideren las necesidades sociales no sólo por su aspecto de "carencia" sino también por este lado positivo, de encauzar nuevas energías sociales con significativo potencial de desarrollo. Los sacrificios sociales ocasionados por la crisis amplían el elenco de demandas sociales insatisfechas y estimulan ciertas

explosiones de reivindicación, mientras que los gobiernos carecen de recursos para atenderlas adecuadamente, por lo menos, dentro de los mecanismos tradicionales de política social. En la región, sin embargo, parece posible movilizar positivamente un importante potencial de energía social, disponible y desaprovechado en el metabolismo económico tradicional. Los ONGs pueden jugar aquí un papel especialmente importante.⁹

21. Concluyendo esta parte -y siempre teniendo en cuenta las peculiaridades institucionales de cada país- la planificación del desarrollo de largo plazo, debiera ser concebida como un instrumento auxiliar para la consolidación del Estado, entendido éste como expresión política de cada sociedad nacional. La labor permanente de planificación sería aquí indisociable del proceso lento y acumulativo con que se va conformando la "capacidad de gobernar", sin la cual será difícil elevar los niveles de eficiencia del sector público, en la mayor parte de la región. De hecho, ante la complejidad de la sociedad nacional moderna, es muy difícil ejercer un gobierno que sea igualmente eficiente en sus múltiples ámbitos de acción. En este orden de ideas, algún grado de concertación social -en materia de planes y políticas de desarrollo- merece ser considerado como requisito previo para elevar la eficiencia del sector público y coadyuvar los esfuerzos nacionales para alcanzar más equidad y mayor estabilidad política. En suma: planificación, con consenso social y clara percepción de la dinámica del mundo actual, puede ser para la región un recurso auxiliar en la construcción de su futuro.

⁹ El ILPES ha tenido una acción pionera en este campo, impartiendo capacitación para los organismos no-gubernamentales, primeramente en colaboración con la ASONG en Santiago de Chile y, más recientemente, ampliándola a escala regional.

PARTE B

VISIÓN ESTRATEGICA, MULTIDIMENSIONES
E INCERTIDUMBRE



ILPES

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social

NACIONES UNIDAS-CEPAL-PNUD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning

UNITED NATIONS-ECLAC-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale

NATIONS UNIES-CEPALC-PNUD GOUVERNEMENTS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIBES

COLOQUIO INTERNACIONAL SOBRE NUEVAS ORIENTACIONES
PARA LA PLANIFICACION EN ECONOMIAS DE MERCADO

Santiago de Chile, 25 al 27 de agosto, 1986

Distr.
GENERAL

LC/IP/G.33
20 agosto, 1986

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

Nuevos Textos ILPES
Serie D-Ref.NTI/D.7

LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO A LARGO PLAZO
NOTAS SOBRE SU ESENCIA Y METODOLOGÍA

Lars INGELSTAM

Versión publicada por el ILPES
en la Revista de la CEPAL N°31
(Santiago, Chile, abril 1987)

Las funciones de la planificación

"Si la planificación lo es todo,
tal vez no sea nada"
Aaron Wildawsky

La planificación del desarrollo a largo plazo

Notas sobre su esencia y metodología

*Lars Ingelstam**

En este artículo, el autor pasa revista a varios de los principales problemas que presenta la planificación del desarrollo a largo plazo, con respecto a los cuales esboza sus propios criterios. Al principio, aborda los aspectos políticos de la planificación, subrayando en especial que ésta forma parte de un proceso decisorio basado en el poder, en el cual tienen un papel principal las imágenes mentales de los decisores. Luego aborda la relación entre la planificación y el mercado en las economías mixtas, como puerta de entrada al tratamiento del "objeto de la planificación" que, a su juicio, debe ser concebido como una "multiorganización" compuesta por empresas, órganos políticos, organizaciones y movimientos sociales, etc. Dentro de la exploración del objeto de la planificación, señala la presencia de distintos tipos de economía (elitista, formal y total) y los problemas que los mismos plantean.

En la parte final se refiere a algunos aspectos éticos y metodológicos. Entre los primeros, destaca la responsabilidad de los planificadores sobre las generaciones venideras, pues sus decisiones afectarán a éstas de manera considerable; entre los segundos, se refiere a la contabilidad económica, la construcción de modelos y escenarios, los niveles de análisis y otros.

*Profesor de Tecnología y Cambio Social en la Universidad de Linköping, Estocolmo, Suecia.

Planificar es básicamente prepararse para la adopción de *decisiones*. Las decisiones de cierta trascendencia se basan en el *poder*. Por ende, la planificación es parte del ejercicio del poder en la sociedad. No debe permitirse que ninguna metodología o filosofía de la planificación oculte este hecho. Está ampliamente reconocido en las ciencias sociales que las funciones societarias, como la planificación, no pueden apartarse demasiado de lo que es aceptable para los que controlan el poder, si quieren seguir siendo "pertinentes". La planificación sea acaso muy importante para un cambio social deseable, pero está necesariamente muy limitada como instrumento de dicho cambio. ¡Sin embargo, el margen tal vez tenga todavía la amplitud suficiente para que valga la pena el esfuerzo!

La planificación a *largo plazo* forma parte del ejercicio del *poder sobre el futuro*. Esto tiene repercusiones metodológicas, como, por ejemplo, el uso de estudios sistemáticos del futuro y la relativización de algunas variables económicas como el crecimiento del PNB. El marco a largo plazo tiene también algunas consecuencias éticas, aparte de las relativas a la planificación o a la toma de decisiones en general. Asimismo, el elemento normativo en la planificación se vuelve definido, y la cuestión del cambio social deseado pasa a ocupar el primer plano. La función de la planificación a largo plazo, si no se toma en serio, puede consistir sencillamente en hacer "que todo lo que está mal empeore más sistemáticamente".

En la planificación las *imágenes mentales* que tienen los decisores y planificadores son más importantes que las metodologías concretas. Estas guían el proceso de elaborar planes, incluso la formulación de pronósticos y la construcción de escenarios. Tales imágenes mentales son fundamentalmente de dos tipos: *herencias mentales* de experiencias previas e *imágenes del futuro*. En épocas "no problemáticas", la mayoría de esas imágenes son implícitas, y, además, el panorama del

futuro parece calzar muy bien con las experiencias del pasado. En tiempos de crisis ocurre lo contrario. Tanto la historia como el futuro parecen polémicos y, a veces, amenazantes. En tales épocas, una función importante de la planificación a largo plazo y de los estudios sobre el futuro consiste en hacer explícitos ambos conjuntos de imágenes y cuestionarlos presentando una estructuración diferente de hechos conocidos, hechos nuevos y líneas de conducta desacostumbrados.

Esto no significa que la planificación deba tener sólo una función dialéctica y crítica respecto al sistema político (en el sentido más amplio posible). Todo proceso de planificación, sea para una empresa, una nación o toda una región, tiene que encontrar y definir qué tipo de *problemática* tiene realmente que encarar. La experiencia revela que la función más importante de la planificación, en retrospectiva, ha sido casi siempre el esfuerzo por aislar los "problemas fundamentales" de todas las demás preocupaciones.

El marco "a más largo" plazo entraña un *desafío intelectual*. Al concentrarse en el futuro se encaran interrogantes más fundamentales y estratégicos de lo que es habitual en la política o en la administración. Para el intelectual, esta es la oportunidad de incorporar interrogantes teóricos básicos de las ciencias sociales, la historia y la filosofía y situar los acontecimientos cotidianos dentro de una perspectiva más amplia. Además, libera al investigador del tedio de los datos empíricos, así como del acatamiento de los límites estrictamente disciplinarios. Por una vez, le está

permitido explorar "los grandes paradigmas que procuran explicar la dinámica social". La experiencia muestra que este es, en gran medida, un estímulo útil, tanto para las ciencias sociales como para el debate político serio: "desarrollar y aplicar los conocimientos y la inteligencia en nuestros asuntos" (Barnard).

Por otra parte, encerrará también una *tentación política*. Las consideraciones basadas en un marco a más largo plazo siempre tendrán dificultades para hacer impacto en la práctica cotidiana de la política. Las limitaciones en la capacidad de manejo se notan por doquier. Pero cuando los problemas del "futuro" se abordan en forma explícita, el aparato político podría sentirse tentado a estimar que esas consideraciones quedan delegadas a los "planificadores", a las organizaciones de estudios sobre el futuro u otras similares, en vez de integrarlas, al menos hasta cierto punto, en su propio pensamiento.

Sugiero el empleo de un *modelo básico conceptual* para el análisis de los problemas de la planificación. Este contiene primero la identificación de tres elementos: *un sujeto planificador*, que es la persona u organización que planifica; *un objeto planificable*, que es aquello hacia lo que va dirigida la planificación, y *el entorno*, que denota todo lo que no puede planificarse pero que tiene importancia para el objeto planificable y para la problemática de la que se ocupa la planificación. Este modelo se utilizará para estructurar algunas de las reflexiones que siguen sobre la planificación del desarrollo.

II

La planificación y el mercado

La superposición de ambos términos —planificación y economía de mercado (en particular, si se estima que esta última significa que las "decisiones económicas son descentralizadas")— parece a primera vista *contradictoria* desde el punto de vista lógico. Por cierto que esto no es así: todas las economías contemporáneas conocidas son en cierta medida "mixtas" y contienen elementos de

planificación (central). De todos modos, la cuestión es sin duda problemática y polémica desde el punto de vista ideológico. Si se piensa que la planificación tiene que ver primordialmente con las "políticas públicas", la experiencia de las economías mixtas avanzadas conduce a la identificación de *tres tipos de interrelaciones* entre la planificación y el mercado:

a) *Antimercado*: intervenciones dirigidas principalmente a la redistribución, la reducción de utilidades, las normas de localización, las restricciones ambientales, el aumento del empleo, la protección de los trabajadores, etc.

b) *Promercado*: intervenciones destinadas a restablecer un mercado más ideal: es como decir, borrón y cuenta nueva (por ejemplo, la legislación antimonopolio). A veces se practica una forma más avanzada, a saber, acelerar el proceso de las fuerzas de mercado en la dirección en que se supone nos conducirán (ejemplo: subsidios del gobierno para la investigación).

c) Manejo de las actividades en el sector público, por ende, *fuera del mercado* y, en principio, ya bajo control político.

No hay manera, por cierto, de agrupar en forma definida las diversas políticas en una u otra categoría; en la política monetaria, por ejemplo, a) y b) tienden a aparecer algo combinadas, y en la política fiscal participan las tres. En los subsidios al transporte pueden figurar una forma u otra, o ambas, etc. Las intervenciones del tipo a) suelen legitimarse sosteniendo que en realidad son b) pro-mercado, a largo plazo. Por otra parte, es muy frecuente que los agentes que apoyan "en principio" un mercado libre ideal propicien políticas intervencionistas de tipo a) a favor de intereses especiales.

No obstante, desde el punto de vista *metodológico* la distinción es importante. La experiencia más fructífera de la planificación en la esfera de la política pública pertenece al tipo c): "sectores" como defensa, educación, servicios sociales, transporte, etc. Esto obedece a dos motivos. En primer lugar, en dichos campos las similitudes son considerables con la empresa privada, que es con mucho la clase de unidad para la que se "ha planificado" más y cuyos problemas de planificación se han estudiado ampliamente en la literatura. Segundo, pese a las incertidumbres políticas y a los problemas de formación de pronósticos, es mucho más fácil "decidir de antemano" en esas esferas de lo que es para el país o la economía en general. Esto ha llevado a una situación en que muchas metodologías de planificación, a veces sin reconocerlo en forma explícita, se refieren a esos objetos planificables que son bastante controlables.

El verdadero interrogante de la planificación para el desarrollo es mucho más difícil: incluso en lo metodológico. ¿Cuál es el *objeto planificable*? Por cierto que no sólo el Estado o el sector público. El objeto planificable podría describirse de preferencia como una *multiorganización*, cuyos componentes principales, además de los órganos políticos propiamente tales, son empresas privadas (grandes y pequeñas), asociaciones de empresas, sindicatos, movimientos populares, la burocracia y las *élites* intelectuales. La fuerza e importancia de estos diversos sectores varían naturalmente según el país, y entre ellos existen conflictos más o menos fundamentales. La cuestión de como "planificar" para el desarrollo razonable de una multiorganización de esta índole se ha solucionado de muchas maneras diferentes en las economías mixtas: lo que se refleja en sistemas tan diferentes como *Le Plan* en Francia, la estructura de planificación trimodal en los Países Bajos, y la planificación indicativa, sobre todo la económica en mi propio país, Suecia. En los tres países mencionados se ha sentido también la necesidad de organizar estudios del futuro de alcance más amplio, pero con vínculos más laxos con la toma real de decisiones. En una economía mixta la intervención de la "administración" tiene que ser más limitada que en una empresa u oficina. En muchos casos también es políticamente delicado. Estos hechos no pueden separarse de las "metodologías" de planificación, ni de lo que he descrito como la "problemática".

En muchos países la planificación (del desarrollo) ha pasado a identificarse con la elaboración de *modelos econométricos* de la economía, y la proyección del desarrollo por algunos años hacia el futuro (3, 5 y a veces más). Muchos países y organismos internacionales que brindan asistencia para el desarrollo —comenzando con los Estados Unidos y el Plan Marshall para la reconstrucción de Europa después de 1945— exigen que los receptores establezcan este tipo de modelos de planificación. No cabe negar el valor indicativo de tales modelos. Es evidente que logran resolver hasta cierto punto el dilema del gobierno bosquejado más adelante. Sin embargo, como instrumento para una *verdadera planificación del desarrollo a largo plazo*, dichos modelos son muy limitados y hasta cierto punto también pueden inducir a error.

III

Más allá de la economía

A la pregunta "¿cuál es el objeto planificable?" puede contestarse también: es la economía. Sin embargo, no resulta trivial en modo alguno qué es lo que se entiende por economía en una perspectiva de desarrollo. Además, el análisis debe incluir los factores *económicos y sociales*. Incluso si se supone que la economía es un determinante esencial del desarrollo social, la conceptualización de los factores económicos se vuelve a la larga muy crítica para el tipo de cuestiones sociales que pueden reconocerse y analizarse.

Cabe distinguir también en este caso tres niveles de delimitación. Los denominaré respectivamente las economías *elitista, formal y total*. Un valor predominante en la mayoría de las economías nacionales ha sido durante muchas décadas el "crecimiento orientado a la exportación" (desde la época colonial, los países latinoamericanos han estado marcados por una clarísima dependencia de las exportaciones, a veces excesiva). Es natural que esta herencia mental juegue todavía una parte muy importante en el pensamiento sobre el desarrollo. Metodológicamente esto se refleja en el gran hincapié que se hace en la "élite" o parte "moderna" de la economía, y su potencial de crecimiento. Los modelos económicos y el crecimiento del PBN registrado formalmente tienden a sobreestimar la importancia global de la economía elitista.

Aparte de la elaboración de modelos y las estadísticas, parece haber una hipótesis crítica vinculada con el énfasis en la *economía elitista*, a saber, que mediante cierto proceso de "filtración" el crecimiento sano de la economía elitista elevaría también, en forma proporcional o aproximadamente proporcional, los niveles económicos de *toda la población*. En los debates sobre crecimiento, sostenidos en los países de Europa septentrional, los proponentes de esta posición han echado pie atrás y sólo afirman que es posible llegar a un nivel más elevado para todos con un nivel más elevado de PBN. En América Latina incluso esta hipótesis no parece apoyada por los hechos. Por ende, no puede suponerse que haya un vínculo simple y directo entre el desempeño

de la economía elitista y los objetivos sociales y económicos más generales.

Sin embargo, dentro de los procedimientos corrientes de contabilidad y elaboración de modelos, podría tomarse en cuenta en principio el comportamiento de la economía formal (monetaria) plena. En las economías europeas, la contabilidad de la economía formal, observada desde el lado de los gastos o de la producción, es una práctica normal. Cabe imaginar que en algunos países latinoamericanos la declaración estadística no es lo bastante completa como para dar una contabilidad confiable de, por ejemplo, los pequeños negocios, en particular, en el campo. Sin embargo, parece claro que las descripciones de la economía formal plena, en forma de modelos o de otro modo, pueden brindar información importante sobre, por ejemplo, los niveles de salarios en los sectores no elitistas y sobre el costo de la vida.

Una contabilidad tan nutrida de la economía como para permitir el análisis de los cambios de las condiciones de vida para toda la población, debe incluir también la *economía informal* (no remunerada). Comprende el trabajo hecho en los hogares, la agricultura de subsistencia, la artesanía, las reparaciones y mantenimientos fuera de los mercados, y el trabajo cooperativo, por ejemplo, a nivel de aldea. Si sumamos esto a la economía formal, llegamos a la *economía total*. Algunos países en desarrollo acusan una dualidad muy acentuada en sus economías —fundamentalmente entre el sector elitista y el resto de la economía— y en esos casos es fácil reconocer la importancia del sector informal. Sin embargo, la parte informal de la economía no se extingue cuando los países se tornan más desarrollados o se eleva el PBN. En los países industrializados de Europa septentrional, lo típico es que se emplee igual cantidad de tiempo en labores informales que en el empleo remunerado. Sin embargo, esto se verifica en el nivel total; la asignación de la cantidad total de trabajo es un indicador importante de los estilos de vida y del bienestar de la

población. (Hay una tendencia a que se desarrolle una nueva dualidad en algunas de las economías industrializadas de Europa, junto con un desempleo masivo creciente. Por ende, el dualismo puede transformarse en un acompañante no sólo del subdesarrollo sino también del superdesarrollo).

Por razones obvias, la *declaración* estadística del sector informal es muy inferior a la del sector elitista. Por cierto que no sugiero que se establezca un sistema global de estadísticas nacionales de, por ejemplo, las horas empleadas en diversas formas de trabajo informal. Una de las razones en contra es que dicho sistema sería impracticable, y en gran medida imposible. Otra tiene que

ver con la ética y los derechos del Estado: la razón de ser del trabajo informal y del intercambio informal es precisamente su propiedad de ser informal: no regulado ni registrado. Los requisitos de declaración serían en muchos casos antinaturales y en algunos destruirían realmente lo que se suponía iban a medir.

Sin embargo, para efectuar una planificación razonable es necesario tener un conocimiento básico sobre la economía informal en términos más amplios. Este tiene que adquirirse mediante la investigación de casos típicos y ejemplos importantes; pueden obtenerse también algunos resultados por medios indirectos a partir de datos conocidos.

IV

Dilemas éticos

En la planificación a largo plazo, el "plazo" abarca con frecuencia varias generaciones. Esto plantea la pregunta ética: ¿quién es responsable por lo que dejamos —en términos de recursos naturales, medio ambiente, infraestructura, capacidad de producción, etc.— para las *generaciones venideras*? La comisión sueca sobre el futuro, presidida por Alva Myrdal, formuló una respuesta: En nuestra sociedad democrática les incumbe a las entidades políticas representar los intereses de las generaciones venideras. Esto puede parecer idealista y/o irreal a algunos. Sin embargo, lo que no podría evitarse es el desafío ético de la pregunta. Empleando una metodología puramente economicista, algunos han sostenido que una tasa de interés adecuada es el instrumento para equilibrar las reclamaciones (materiales, económicas) de las generaciones venideras contra las de los que vivimos hoy. Esta posición no resiste un mayor análisis ético cuando se aplica a problemas como el agotamiento de los recursos naturales o la utilización permanente de tierra fértil para otros fines. El dilema subsiste y, a mi juicio, cierta reflexión ética explícita debe acompañar siempre a la planificación a largo plazo que afecte a las generaciones venideras.

Cabría pensar que la planificación a largo plazo y las reflexiones sobre el futuro son cosas en las que uno puede optar entre hacer —o no hacer—. Naturalmente que así es: no hay necesidad inmediata de planificar para el futuro, y además no conozco ninguna constitución que exija al gobierno tomar en cuenta el futuro más distante. Pero eso no significa que los problemas a largo plazo no existen. Un cúmulo de decisiones, tomadas en toda clase de niveles de la multioorganización que es la sociedad moderna, sirve para crear el futuro. Es como una *cremallera* que se va cerrando gradualmente. Las decisiones menores, los ajustes, la legislación y los hábitos, crean un patrimonio, de modo que con el tiempo —cuando el futuro normal ya no tiene tan buen aspecto, o cuando el curso promisorio inicial ha conducido a un atolladero— la nación se encuentra envuelta en algo que es más bien una camisa de fuerza. A mi juicio, incluso en esto hay un elemento ético. Cierta pensamiento organizado acerca de los dilemas que se crean por el "terror a las pequeñas decisiones" debe ser responsabilidad de todo gobierno.

V

Metodología: observaciones finales

No cabe duda que la *contabilidad económica y la construcción de modelos* serán la espina dorsal de la planificación del desarrollo incluso en el futuro. Ya he manifestado mi inquietud de que esto pueda conducir a un énfasis excesivo en la economía formal, y en particular, en los segmentos elitistas y orientados a la exportación de la misma. Se podría ir un paso más allá y preguntar si la exactitud y el prestigio de los ejercicios económicos cuantitativos pueden llevar a un énfasis excesivo en los indicadores económicos del desarrollo, opacando otras dimensiones, que suelen ser más difíciles de cuantificar y medir.

La *construcción de escenarios* ha pasado a ser un instrumento importante para explorar los problemas a largo plazo en muchos países. Mediante descripciones genéricas de "historias del futuro", o sea, un pequeño número de variantes cualitativamente diferentes, se puede lograr un conocimiento que traspasa los límites sectoriales. En la mente de los decisores pueden surgir con más facilidad líneas de conductas diferentes (y no sólo las elaboradas en el estudio). El contexto de la planificación, que es en general una multiorganización, obliga a que la planificación adopte la forma del diálogo y la negociación. Los escenarios han demostrado desempeñar un papel que

esclarece y disciplina dicho proceso. En particular, los escenarios que contienen el "núcleo" de los datos económicos o de un modelo económico, pero que también incluyen un conjunto más amplio de variables, han resultado ser útiles para conocer los problemas del desarrollo (un ejemplo famoso de la literatura moderna es el estudio Bariloche *Catastrophe or New Society?* por A. Herrera *et al.*, 1977).

Existe una multitud de estudios del futuro y de "métodos" de planificación a largo plazo ofrecidos por firmas consultoras, institutos y grupos universitarios. A riesgo de parecer muy injusto, desearía formular una advertencia general contra las metodologías que "se venden" envasadas. La razón principal de esto estriba en las hipótesis ocultas acerca de la "problemática" que siempre se incorporan en modelos preconcebidos. Mientras no estén convencidos de que una metodología específica se conforma razonablemente bien con los problemas que desearía explorar, el decisor y su planificador no deben adherirse a una metodología determinada. Esta posición —*el problema antes que el método*— es subjetiva y controvertida, pero me inclino por ella como fruto de mi experiencia y de los estudios existentes.

VI

Sobre la problemática

Al enfocar el problema desde el punto de vista de las metodologías de la planificación, surgen con particular claridad algunos factores críticos que tienen que ver con la naturaleza del proceso de desarrollo y sus metas. Me referiré a tres de ellos, en forma muy breve.

Todos los procesos de desarrollo tienen dos caras: la creación/movilización de recursos y la

asignación/consumo/distribución de los mismos. También hay (al menos) dos niveles posibles de análisis macro y micro. Si se hace hincapié exclusivamente en el nivel macro, el "crecimiento" se concibe como un fenómeno más bien mecánico, y tienden a omitirse los aspectos más interesantes de la *movilización de recursos*, en particular la del trabajo humano. En las economías que tienden a

la dualidad, debe prestarse especial atención a los aspectos micro de movilizar la mano de obra, la tierra y demás recursos.

Es natural que deban tomarse en consideración *teorías de transición* como las que se han analizado en los Estados Unidos y Europa; se caracterizan por términos tales como sociedad postindustrial, sociedad de servicios, sociedad de información, sociedad de autoservicio, etc. En primer lugar, se debe estar alerta frente a la aplicación mecánica de las regularidades estadísticas observadas. En ciertos grupos de países, la elevación del PBN va acompañada de cambios claros en la estructura del empleo: primero de la agricultura a la industria y luego de la industria a los servicios. Las fuerzas motrices pueden no ser las mismas en las economías latinoamericanas, y no se

cumplen necesariamente las hipótesis teóricas en que se basan las proyecciones futuras de tales desarrollos. La mayoría de las teorías de transición suponen que los niveles de salarios son comparables en toda la economía y que se mueven esencialmente en paralelo. Si no ocurre así, se modificará todo el cuadro.

Es natural creer que, en vez de describir una economía latinoamericana típica en términos de una transición (como "industrial" a "servicios"), se debe considerar que en ella se superponen *al menos tres transiciones*: de la agrícola a la industrial, de los bienes industriales a la información industrializada, y de los bienes a los servicios, parte de esta última con la modalidad de "autoservicio". En esa forma pueden emplearse algunas de las teorías de transición importantes, sin someterse a sus simplificaciones extremas e irreales.



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

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

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

COLOQUIO INTERNACIONAL SOBRE NUEVAS ORIENTACIONES
PARA LA PLANIFICACION EN ECONOMIAS DE MERCADO

Santiago de Chile, 25 al 27 de agosto, 1986

Distr.
GENERAL

LC/IP/G.31
20 agosto, 1986

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Nuevos Textos ILPES
Serie D-Ref.NTI/D.5

LA NECESIDAD DE LAS PERSPECTIVAS MÚLTIPLES
EN LA PLANIFICACIÓN

Harold A. LINSTONE

Versión publicada por el ILPES
en la Revista de la CEPAL N°31
(Santiago, Chile, abril 1987)

Introducción

La necesidad de perspectivas múltiples en la planificación

*Harold A. Linstone**

El autor comienza por evaluar de manera crítica algunos aspectos de la que denomina perspectiva tradicional de análisis, que a su juicio ha impregnado de modo casi absoluto a la planificación del desarrollo. Tales aspectos son la comprensión compartida de los problemas, la búsqueda de la solución óptima, la confianza en los modelos abstractos, la cuantificación y la pronosticabilidad, la posibilidad de alcanzar la verdad objetiva y la suposición de que el tiempo transcurre de manera lineal y objetiva.

Sobre la base de la crítica de esos aspectos, subraya la necesidad de utilizar perspectivas múltiples: la tradicional ya mencionada, debe ser complementada con la organizacional/societaria y la personal/individual. Asimismo, esclarece las diferencias entre ellas en dimensiones tales como visión del mundo, metas que se proponen, modalidades de investigación que sugieren, tipo de planificación que estimulan, y otras.

Las tres perspectivas no son excluyentes; al contrario, la perspectiva tradicional es especialmente útil en la elección de opciones de política, al tiempo que las restantes resultan determinantes para una ejecución eficaz. Estas últimas permiten una mejor orientación de los procesos y una mayor eficacia al tomar en consideración aspectos socioinstitucionales, y un mayor dinamismo al identificar y utilizar los impulsos vitales individuales.

*Director del Instituto de Investigaciones sobre el Futuro, de la Universidad del Estado de Portland, Estados Unidos.

*Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

El empleo de diversos tipos de análisis en el sector público durante la década de 1970 ofreció al planificador impresionantes modelos globales computarizados desde *The limits to growth* hasta *Global 2000*. Según observaba Jay Dorrester (1971:18) en su influyente revista *World Dynamics*,

“Todos los sistemas que cambian en el tiempo pueden representarse mediante el empleo exclusivo de niveles y tasas. Los dos tipos de variables son necesarios, pero a la vez suficientes para representar cualquier sistema”.

En el sector privado florecieron los grupos empresariales de planificación, y la planificación estratégica se concentró en los modelos econométricos, los modelos unitarios comerciales, las matrices de crecimiento y de participación del mercado, y las curvas empíricas.

Transcurrida una década reina la desilusión. Obsérvense los siguientes titulares sobre la planificación estratégica en el sector privado:

“El mundo real contraataca: Los estrategias empresariales se hallan bajo presión”.

Fortune, 27 de diciembre de 1982.

“Los vaticinadores (económicos) van en retirada: las predicciones erróneas confieren una pésima reputación a otrora prestigiosos expertos”.

Time, 27 de agosto de 1984.

“La nueva generación de planificadores estratégicos: los profesionales maniáticos por las cifras ceden el paso a los ejecutivos”.

Business Week, 17 de septiembre de 1984.

Y en el sector público leemos:

“Mientras más ambicioso sea el modelo, más probable será que la fraternidad de futuristas se desentienda de sus defectos funestos y lo considere como un hito”.

(Hoos; 1983:236)

“En *World dynamics* y *The limits to growth* el alcance es ilimitado pero la perspicacia es escasa”.

(Berlinski, 1976:85)

Se reconoce que la planificación de la vida real tiene que ocuparse de problemas mal estructurados o "perversos", y no de los bien estructurados o "dóciles". En consecuencia, un estudio reciente patrocinado por las Naciones Unidas

"rechaza el enfoque del diseño global en materia de desarrollo. Las 'soluciones de diseño global' sólo sirven cuando existe un entendimiento compartido del 'problema' y un

conocimiento acabado de las causas del 'problema'".

(Thompson y Warbuton, 1985:10)

Examinaremos en primer lugar el enfoque analítico tradicional y luego propondremos los medios para superar sus deficiencias, e incluso para salvar la brecha entre el constructor de modelos y el mundo real, y entre el análisis y la acción.

I

La perspectiva tradicional

Consideremos algunas de las características familiares de la metodología de análisis basada en la ciencia y la tecnología y situémoslas dentro del contexto de la planificación del desarrollo:

1. Entendimiento compartido del "problema"

Hay una sola definición del problema por "resolver". Existe acuerdo sobre los objetivos o metas. De hecho, debe suponerse una homogeneidad cultural, que no existe en los problemas de la planificación del desarrollo que se encuentran en el mundo real. Cada parte interesada puede definir el "problema" en forma diferente y tener objetivos contrapuestos con los de los demás.

2. Búsqueda de la solución óptima

El análisis costo-beneficio y la programación lineal son típicos de esta búsqueda. Las organizaciones no suelen buscar soluciones óptimas; tienen un programa y buscan una solución factible para el problema prioritario, a fin de poder pasar al siguiente.

3. Abstracción o reduccionismo; confianza en los modelos

El modelo dinámico mundial de Forrester ofrece un ejemplo de este proceso. Su modelo contiene

sólo cinco niveles —población, contaminación, recursos naturales, inversión de capital e inversión de capital en agricultura. Si suponemos sólo una interacción entre dos subconjuntos cualesquiera de estos cinco elementos, tenemos casi mil interacciones posibles. (La fórmula es $(2^n - 1)^2$, donde n es el número de elementos; en este caso la fórmula da 961). Por cierto que en la realidad hay múltiples interacciones posibles entre dos subconjuntos cualquiera, de modo que la cifra que aquí se da es el límite inferior. Las hipótesis simplistas de que, primero $n = 5$ ofrece una imagen plena de significado del mundo y que, además, la estructura del modelo permanece invariable durante los 200 años de su aplicación, lindan en lo inverosímil. En realidad, el número superficialmente impresionante de ecuaciones que se emplea en el modelo mundial le confiere un aura equívoca de complejidad y oculta la "inocencia inefable" del análisis (Berlinski, 1976:83).

Los modelos econométricos pueden contener 1 000 ecuaciones, pero los ejecutivos, recurriendo a su intuición, suelen batir a los modelos en la formación de pronósticos a corto plazo. Tal como infería el examen de Ascher (1978), las hipótesis fundamentales son mucho más decisivas que la complejidad del modelo para pronosticar con exactitud.

"Las revistas económicas están plagadas de fórmulas matemáticas que conducen al lector desde conjuntos de hipótesis más o menos plausibles, pero totalmente arbitrarias, a

conclusiones teóricas formuladas en forma precisa, pero que no vienen al caso”.

W. Leontieff, Premio Nobel 1973 en Economía, citado en *Time*, 27 de agosto de 1984; 43.

4. *Confianza en los datos*

El ansia de cuantificación, signo distintivo de la ciencia y la tecnología, ha invadido también la planificación, basándose en el principio de que lo que no puede cuantificarse, no puede ser muy importante y cabe omitirlo. Pero, incluso cuando los expertos presentan hechos cuantificados, puede haber enormes variaciones. Las estimaciones de las tasas de consumo de combustible por habitante elaboradas por expertos para un estudio reciente patrocinado por las Naciones Unidas, variaron por un factor de 67 (Thompson y Warburton; 1985:5).

Se utilizan mediciones para el futuro porque fueron apropiadas en el pasado. El producto nacional bruto constituye una medida adecuada para una sociedad industrial; pero tiene un valor cuestionable para una sociedad preindustrial o postindustrial. En esta era de la información habría que redefinir el concepto de “puesto de trabajo”.

5. *Pronosticabilidad*

Prigogine y colaboradores (1977) concluyen que un sistema que pasa de una fase estable a otra, experimenta una “indeterminación macroscópica” transitoria. El nuevo estado dependería de una fluctuación que, en sí misma, carece de significación.

Otro aspecto se refiere a la creciente complejidad tecnológica y está relacionado en forma directa con el análisis expuesto en el apartado 3. Un sistema compuesto de muchos elementos y, por tanto, de muchas interacciones, tiene también muchas posibilidades de fallar. El diseño adecuado puede reducir las posibilidades de falla, pero no puede eliminarlas. La situación es particularmente grave cuando hay un estrecho acoplamiento o vinculación entre sus subsistemas, de modo que las subunidades no puedan separarse si hay un accidente (Perrow, 1984).

En el caso de que la consecuencia de la falla sea catastrófica e inaceptable para la sociedad, el cálculo de probabilidades tradicional es improce-

dente. Un acontecimiento con una probabilidad escasa, por ejemplo 10^{-5} , pero, que si ocurre, provoca 10^7 víctimas, tiene un valor previsto calculado de 10^{-2} muertes. Es evidente que tal predicción carece de sentido. El mundo en evolución posee un número creciente de tales sistemas complejos con el potencial de fallas catastróficas —Three Mile Island, Bhopal y Chernobyl son ejemplos recientes.

La evaluación del impacto ha resultado ser más difícil que la formación de pronósticos. La tecnología de la rueda tuvo un impacto sobre las comunicaciones masivas; la tecnología de la chimenea tuvo un impacto sobre la estratificación social (White, 1974). Hoy meditamos sobre el impacto de la tecnología de la información. ¿Significará más centralización o más descentralización? ¿Empeorará la desventaja del analfabetismo o nos retornará al aprendizaje audiovisual?

6. *Objetividad*

Se supone que el planificador es un observador objetivo y que la verdad no varía con el observador. En el complejo mundo real, prácticamente todo interactúa con todo, y esto incluye al planificador. El individuo en su unicidad, introduce también una diferencia.

“Ser capaz de ver el mundo en forma global, ver lo que uno tendrá que ser capaz de hacer, y verlo como un mundo de individuos únicos... esa es realmente una complejidad”.

(Churchman, 1977:90)

7. *Tiempo*

Se supone que el tiempo se mueve linealmente a una velocidad aceptada universalmente, sin tomar en consideración las percepciones diferenciales de tiempo, los horizontes de planificación y las tasas de actualización. Los experimentos de Tversky y Kahneman (1974) demuestran la manera como los seres humanos aplican una tasa de actualización psicológica a su propio pasado y distorsionan así la integración de su propia experiencia, es decir, su probabilidad subjetiva. Se tiende a dar un relieve excesivo a los acontecimientos recientes en comparación con los más remotos. Asimismo, miramos el futuro como si lo

hiciéramos a través de un telescopio al revés: las crisis u oportunidades distantes parecen menores de lo que realmente son. Esta actualización del futuro afecta radicalmente la elección entre las variantes de un proyecto.

El planificador suele tener una tendencia a la actualización al concentrarse en el análisis y des-

cuidar la ejecución ulterior de su plan. A menudo es esto un defecto fatal.

Habiendo descrito en forma somera las deficiencias de la perspectiva tradicional —que denominaremos la perspectiva *técnica* (T)— proponemos el empleo de perspectivas múltiples para superar las limitaciones de aquélla.

II

Perspectivas múltiples

El incisivo estudio de Graham Allison sobre la crisis de los misiles cubanos (1971) estimuló la introducción y el desarrollo del concepto de perspectivas múltiples. Empleamos tres tipos de perspectivas: la *técnica* (o T) bosquejada en la sección I, la *organizacional/societaria* (u O) y la *personal/individual* (o P). En el cuadro I se comparan sus características principales. Todo sistema complejo puede considerarse desde diversas perspectivas. Por ejemplo, una organización puede considerarse desde la perspectiva T, como lo hizo Forrester (1961) al analizar la empresa mediante su dinámica de sistemas, o desde la perspectiva O, como lo hizo Machiavelli en sus directrices para gobernantes (adaptada últimamente a la empresa moderna por Jay, 1968). El riesgo físico puede estimarse desde la perspectiva T (análisis de riesgo probabilístico) o desde una perspectiva P (riesgo percibido). *Cada perspectiva ofrece percepciones que no ofrecen las otras.*

Suele haber varias perspectivas O y P importantes, que representan a agentes organizacionales e individuales influidos e influyentes. El decisor posee su propio proceso de integración de las perspectivas. La búsqueda de una fórmula de ponderación sería tan fútil como preguntar a un ejecutivo cómo pondera el insumo que recibe de su personal, sus jefes de departamento, y sus amigos personales para llegar a una decisión importante respecto a una nueva rama de actividad. Es conveniente la presentación de las diferentes perspectivas junto con una integración prototipo (análogo a lo que ocurre al ventilarse un juicio en un tribunal, donde a las declaraciones de los testigos siguen las recapitulaciones que hacen el fiscal y el abogado defensor). Es importantísimo son-

dear la interacción de las perspectivas, que, según su naturaleza, se apoyan o se contraponen entre sí.

Cabe señalar que los individuos que sobresalen en la búsqueda de la perspectiva T no son necesariamente idóneos para elaborar las perspectivas O o P. La capacitación en ciencias básicas o aplicadas, que suelen formar una base sólida para T, no es ideal en modo alguno para O o P. Las modalidades de investigación (Churchman, 1971) son muy diferentes: las modalidades de T, basadas en datos y modelos, dan paso a las modalidades dialéctica/adversario y realidad negociada/consensual de O, y las modalidades intuitiva, empírica y de aprendizaje de P. El insumo para O y P se obtiene en entrevistas personales acuciosas y no provienen de informes escritos.

En las actividades de planificación, la perspectiva T desempeña para el decisor el papel dominante en la consideración de variantes, pero las perspectivas O y P resultan determinantes para una ejecución eficaz. La preocupación del analista por T explica fácilmente su frecuente desinterés en la ejecución del plan. Advertimos asimismo que O y P tienen que tratar con el público, ya sea en grupos o como individuos —aspecto que suele ser inconfortable para el planificador metido en su torre de marfil.

En su análisis de la formulación de pronósticos políticos, Ascher y Overholt abogan por las perspectivas O y P. Formulan distinciones claras entre las "necesidades de información racional" del formulador de políticas (es decir, el significado de la información, el grado de certidumbre) y sus necesidades políticas. Explican las necesidades políticas como sigue: 1) ser un partidario

Cuadro 1
PERSPECTIVAS MÚLTIPLES

Visión del mundo Base ética	Técnica (T) Ciencia y tecnología Racionalidad	Organizacional (O) Infraestructura social Jerárquica (casta)... Igualitaria (secta) Justicia/equidad	Personal (P) Individuación - el yo Moralidad
Meta	Solución de problemas Producto (estudio, diseño, explicación)	Estabilidad y continuidad Proceso Acción y ejecución	Poder, influencia, prestigio Mantenimiento o mejoramiento de la condición social
Modalidades de investigación	Abstracción y elaboración de modelos Datos y análisis	Dialéctica/adversario Realidad negociada/consensual	Intuición, proyección personal, realidad individual Experiencia, aprendizaje
Concepto cronológico	Tiempo tecnológico	Tiempo social	Tiempo personal
Horizonte de planificación	Distante A menudo de escasa amplitud	Distancia intermedia Amplitud intermedia	Corta distancia Amplitud variable
Tasa de actualización	Mínima	Moderada	Elevada (con raras excepciones)
Limitaciones	Simplificación de los problemas debido a variables limitativas Relaciones causa y efecto Necesidad de validación, de reproducción para comprobación	Problemas de fraccionamiento/factoración Delegación de problemas en otros, o su evitación si es posible Programa ("problema del momento") Burocracia a menudo omnipresente	Jerarquía de necesidades individuales (seguridad, aceptación, realización personal) Desafío y respuesta
	Énfasis en la objetividad	Sensibilidad y conveniencia políticas Lealtades, credenciales Acceso restringido a los extraños (casta) o a los nuevos miembros (secta) Espíritu razonable, ventaja común	Cada uno interpreta los atributos de los demás Mundo interior (subjetividad)
Características	Predicción Optimización (la solución mejor) Se admite la retroalimentación Cuantificación Empleo de promedios, probabilidades Trueque de ventajas comparativas Se señalan incertidumbres: muchas salvedades ("por una parte...")	Reconocimiento de la "impredicibilidad" parcial Planificación a largo plazo a menudo ritualizada Solución satisfactoria (la más aceptable, en vez de la mejor) Cambios incrementales, adaptación lenta Prioridades estrechas Procedimientos operativos normales Transacción y negociación Vigilancia y corrección Evitación de incertidumbres Miedo al error	Necesidad de certidumbre, creencias Creatividad y visión elitista Encara sólo pocas alternativas o variables Se desechan las imágenes incompatibles con la experiencia previa. Desarrollo de juegos (<i>homo ludens</i>) Concentración en hipótesis simplistas y no en el cribaje de muchas Líderes y seguidores, mística. Temor al cambio y a lo desconocido
Comunicación	Informe técnico, reuniones de orientación	Directivas, conferencias, entrevistas Lenguaje privado con los de la casa Lenguaje exhortatorio con el público	Exposiciones, debates, discursos. Importancia de la personalidad

convinciente de las políticas preferidas, 2) elegir en lo posible políticas que, de ser ejecutadas, produzcan resultados positivos, 3) si son erróneas, no sean desastrosas, 4) si son erróneas, minimicen la culpa que se le atribuye al formulador de políticas, y 5) mantener su discreción en la toma de decisiones (1983:45). Reconocen que los índices cuantitativos son un peligro engañoso, que la ley de los grandes números, las técnicas estadísticas agregadas y las relaciones lineales son insuficientes. La perspectiva O es su "metáfora central" y su interés por la perspectiva P se refleja en afirmaciones como las siguientes:

"el pensamiento estratégico a largo plazo es cualitativamente diferente del pensamiento táctico a corto plazo —hasta el punto de requerir a menudo personalidades diferentes...

el empleo de métodos complejos le proporciona al analista varias satisfacciones: sensación personal de maestría, ... aprobación de sus colegas, y capacidad de persuasión hasta el punto de que el aura científica de los métodos complejos hace que los resultados parezcan "científicos" ".

(Ascher y Overholt, 1983:4052)

Thompson y Warburton (1985:17) analizan la planificación del desarrollo en los Himalayas y sacan como conclusión:

"El enfoque clásico respecto al desarrollo ha consistido en dar la alarma y luego, confiando en que se ha captado la atención del país, decir a éste lo que habrá de hacerse para

evitar que pierda su base de recursos. Esto no ha funcionado. Y no lo ha hecho porque ha pasado por alto (como si fuera un mero detalle de ejecución) la estructura política, económica y cultural profunda, que es la que determina de hecho la atención o la falta de atención de un país. Lo que se necesita es un enfoque más sensible; un enfoque que coloque los "meros detalles" —las instituciones que constituyen esta estructura profunda— en el centro del escenario y relegue a los bastidores a los campaneros alarmistas y sus recetas immaculadas".

Según estos autores, la perspectiva T tradicional —el análisis biofísico— debe ceder el primer plano a la perspectiva O:

(O₁) microsocioal

El marco de la tenencia de la tierra en la aldea y las estructuras de las relaciones sociales locales conducen a una diferenciación de estrategias entre los cautelosos campesinos (para quienes la tierra es riqueza) y los comerciantes aventureros (para quienes el intercambio individualizado es riqueza).

(O₂) macrosocioal

Se concentra en los problemas supra fronterizos: se considera que lo que ocurren en un país tiene efectos secundarios lamentables en otro. Las políticas nacionales mutuamente satisfactorias y su ejecución son de interés primordial.

La interacción entre T, O₁ y O₂ es decisiva para la planificación eficaz del desarrollo en esta región.

III

Consecuencias del empleo de las perspectivas múltiples

En esta última sección nos interrogamos sobre la clase de percepciones que las perspectivas podrían poner de relieve en la esfera de la planificación del desarrollo. Se basan en varias de las fuentes citadas en este artículo.

Perspectiva T:

La tecnología dominante durante los próximos 25 años será la de la información. Los rápi-

dos avances en materia de procesamiento, almacenamiento y comunicación de datos significarán que la información será el ábrete sésamo general.

— La tecnología de la información puede permitir a un país en desarrollo que progrese a grandes zancadas. Por ejemplo, el aprendizaje por medios visuales (video-cassettes, redes de televisión) puede superar las barreras

del analfabetismo y la falta de profesores capacitados.

- La tecnología de la información puede vencer el problema de la actualización (Linstone; 1984:350).
- Se están multiplicando las posibilidades de catástrofes inaceptables basadas en la tecnología.
- La identificación de sistemas complejos muy interconectados en que una falla tiene enormes consecuencias podría facilitar la eliminación de dichos sistemas (Perrow, 1984).

Perspectiva O:

La mayor orientación de los procesos y el enfoque institucional mejoran la eficacia de la planificación (Linstone, 1984:331-352).

- Se presta más atención a armonizar el cambio tecnológico con el cambio social.
- El *proceso* de desarrollo desde abajo se armoniza con el *proyecto* de desarrollo desde arriba (Thompson y Warburton, 1985:29).
- En el desarrollo industrial, la atención del planificador se distribuye en forma más equitativa entre a) la tecnología, y b) la ges-

tión/fabricación/comercialización. En otras palabras, se disminuye la brecha entre la planificación y la ejecución.

- Se hace hincapié en la adaptabilidad, la flexibilidad y el manejo de la crisis en el proceso de desarrollo.

Perspectiva P:

Se presta más atención a la identificación y motivación de individuos con talentos vitales en vez de mejorar simplemente la formación y la capacitación.

- Se necesitan líderes: individuos con visión, con capacidad para atraer a los demás hacia sus actividades y con "garra" personal.
- Se necesitan empresarios: individuos que corran riesgos.
- Se necesitan gerentes (a diferencia de burócratas).

El concepto de las perspectivas múltiples ha demostrado ser un medio eficaz para salvar la brecha entre el análisis y la acción, entre el elaborador de modelos y el mundo real. Su aplicación consciente a la planificación del desarrollo parece ser muy promisoría.

Referencias bibliográficas

- Allison, G. (1971): *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little, Brown and Company, Boston, Massachusetts.
- Ascher, W. (1978): *Forecasting: An Appraisal for Policy-Makers and Planners*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland.
- Ascher, W. y Overholt, W.H. (1983): *Strategic Planning and Forecasting*, John Wiley and Sons, Nueva York.
- Berlinski, D. (1976): *On Systems Analysis: An Essay Concerning the Limitations of Some Mathematical Methods in the Social, Political and Biological Sciences*, the MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Churchman, C.W. (1971): *The Design of Inquiring Systems*, Basic Books, Nueva York.
- (1977). A philosophy for planning, en *Futures Research: New Directions*, H.A. Linstone y W.H.C. Simmonds, eds., Addison-Wesley Publishing Co., Reading, Massachusetts.
- Forrester, J.W. (1961): *Industrial Dynamics*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- (1971). *World Dynamics*, Wright-Allen Press, Cambridge, Massachusetts.
- Hoos, I.R. (1983): *Systems Analysis in Public Policy: A Critique*, edición revisada, University of California Press, Berkeley, California.
- Jay, A. (1968): *Management and Machiavelli*, Holt, Rinehart y Winston, Nueva York.
- Linstone, H.A. (1984): *Multiple Perspectives for Decision Making*, North-Holland, Nueva York.
- Perrow, C. (1984): *Normal Accidents*, Basic Books, Nueva York.
- Prigogine, I., Allen, P.M. y Herman, R. (1977): Long-term trends and the evolution of complexity, en *Goals in a Global Community*, vol. I, E. Laszlo y J. Bierman, eds., Pergamon Press, Nueva York.
- Thompson, M. y Warburton, M. (1985): Decision making under contradictory certainties: how to save the Himalayas when you can't find out what's wrong with them, *Journal of Applied Systems Analysis*, vol. 12, pp. 3-34.
- Tversky A. y Kahneman, D. (1974): Judgement under uncertainty: heuristics and biases, *Sciences*, vol. 185, pp. 1124-1131.
- White, L., Jr. (1974): Technology assessment for the stance of a medieval historian, *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 6, pp. 359-369.



ILPES

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

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

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

COLOQUIO INTERNACIONAL SOBRE NUEVAS ORIENTACIONES
PARA LA PLANIFICACIÓN EN ECONOMÍAS DE MERCADO

Santiago de Chile, 25 al 27 de agosto, 1986

Distr.
GENERAL

LC/IP/G.32
20 agosto, 1986

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

MODELOS MACROECONOMICOS Y PLANIFICACIÓN
EN UN PORVENIR INCIERTO

- La experiencia francesa -

Paul DUBOIS

Versión publicada por el ILPES
en la Revista de la CEPAL N°31
(Santiago, Chile, abril 1987)

Modelos macroeconómicos y planificación para un futuro incierto: la experiencia francesa

*Paul Dubois**

Los ajustes estructurales de enorme magnitud que se requieren para poder salir de la crisis, imponen más que nunca la obligación de pensar a mediano y largo plazo. El fracaso de las políticas pasadas se debió en gran medida a su despreocupación por el futuro; es decir, por una formación del ingreso desfavorable a la inversión, la creación de empleo y la estabilidad de precios; por déficit que se traducen en endeudamiento creciente; por la falta de un esfuerzo sistemático de capacitación e investigación; y por la inexistencia de instituciones capaces de mantener ese orden económico internacional que hace falta en un mundo donde la dependencia mutua de los países se ha incrementado en grado apreciable.

Ahora más que nunca deben esforzarse los planificadores para dar a las autoridades políticas, a los agentes económicos y sociales y a la opinión pública una percepción de las necesidades del futuro. No obstante, la crisis obliga a reflexionar de nuevo en torno al concepto de planificación y los instrumentos que intervienen en ella. El autor hace especial hincapié en la necesidad de tener en cuenta la incertidumbre en las actividades de planificación; no sólo la incertidumbre en cuanto al futuro, sino también a la comprensión de los fenómenos económicos en una situación de inestabilidad económica y cambio estructural.

El presente artículo versa sobre los aspectos macroeconómicos de la planificación y, más precisamente, las proyecciones y modelos que permiten esclarecer las estrategias macroeconómicas. Se examinan sucesivamente los papeles diferentes de las proyecciones macroeconómicas en la planificación; la utilidad y las limitaciones del empleo de modelos y, por último, las maneras de incorporar la incertidumbre en el empleo de modelos para la planificación. Se basa en la experiencia francesa en materia de planificación, de la cual pueden sacarse algunas lecciones generales, pero con la debida cautela, puesto que las peculiaridades estructurales e institucionales de cada país se oponen a toda generalización apresurada.

*Director Adjunto del Instituto Nacional de Estadística y de Estudios Económicos (INSEE), París, Francia.

I

Las proyecciones macroeconómicas y el proceso de toma de decisiones

A las proyecciones macroeconómicas, lógicamente consideradas, les incumben tres funciones separadas en el proceso de planificación y de toma de decisiones, a saber:

- en una primera etapa, las proyecciones exploratorias ayudan a entender los problemas de crecimiento y estabilidad macroeconómicos;
- en una etapa más avanzada, los estudios de variantes relativas a política económica y también al comportamiento de los agentes descentralizados permiten ver de qué manera puede modificarse para mejor la evolución de las tendencias;
- en una etapa final, que es de síntesis, se establecen proyecciones para ilustrar la política económica adoptada así como los resultados que de ella se esperan.

1. *Proyecciones exploratorias*

¿Cuál es la evolución económica a mediano plazo a que conduce la prosecución de las tendencias del pasado? ¿De qué manera se ve condicionada esa evolución por enfoques diferentes de política económica? Esa es la finalidad de las actividades de proyección en su primera fase. Las hipótesis que deben formularse a fin de preparar estas proyecciones exploratorias se refieren a la evolución del ambiente internacional, al comportamiento de los agentes internos y a la política económica.

La evolución de la economía mundial ejerce un acentuado efecto sobre la evolución de la economía interna de los muchos países pequeños y medianos que están ampliamente abiertos hacia el exterior. Esto se echa de ver en el caso de Francia. El crecimiento mundial y su distribución por zonas determina en gran parte la evolución de las exportaciones, si bien la participación relativa en el mercado puede aumentar o disminuir. Los precios internacionales de las materias primas y, en especial, del petróleo, así como los tipos de cambio del dólar, son decisivos para la relación de intercambio. Las tasas de interés depen-

den del mercado internacional de capitales. Desde principios del decenio de 1970, el volumen del comercio mundial y los indicadores de precios fundamentales (precios de las materias primas, tipos de cambio y tasas de interés) han mostrado amplias fluctuaciones, inestabilidad que se acentuó hacia finales de dicho decenio. De ahí que ya no tengan mucho sentido los conceptos sobre evolución de las tendencias o sobre la evolución más probable de la economía internacional. Se ha hecho necesario construir escenarios diversificados de la posible evolución de la economía internacional, para poder explorar el futuro. Resulta útil, sin embargo, adoptar uno de esos escenarios como base para una proyección "de referencia" o "de tendencias" de la economía nacional.

Tratándose de un país como Francia, es al menos más fácil explicar el comportamiento, en el aspecto de tendencias, de los agentes internos (precios, inversión y empleo en las empresas, exportaciones e importaciones, ahorro y consumo de las unidades familiares, fijación de sueldos y salarios, etc.). El análisis econométrico muestra que las ecuaciones de comportamiento son razonablemente estables, pese a la gran diversidad de las situaciones económicas a lo largo de los últimos 25 años.

Por otra parte, el concepto de evolución de las tendencias de la política económica resulta difícil de precisar, ya que gobiernos sucesivos pueden aplicar políticas económicas contrapuestas. En Francia, el gobierno socialista que llegó al poder en 1981 nacionalizó algunas de las mayores empresas; al paso que el gobierno liberal, que sucedió a aquél en marzo de 1986, va a poner en práctica un extenso programa de desnacionalización. Sin embargo, a nivel macroeconómico, las tendencias que siguen el gasto y el ingreso público no son muy sensitivas y no cambian sino con lentitud. Es posible, pues, construir hipótesis convencionales de política económica, en que se proyecten ya tendencias a largo plazo, ya orientaciones más recientes. De todos modos, tal como en el caso del ambiente internacional, pueden establecerse escenarios diferentes, de modo que puedan explorarse diversas posibilidades de crecimiento.

De cualquier modo, la primera etapa de la planificación macroeconómica, la que está dedicada a la exploración del futuro, consiste en establecer algunos escenarios a mediano plazo, uno

de los cuales ha de servir lo más posible como "tendencia" y puede utilizarse como proyección de referencia. Esta exploración tiene más bien la finalidad de incitar a la reflexión que de ofrecer predicciones cuantitativas. Se propone dar, no sólo a las autoridades oficiales sino a los agentes económicos y sociales del sector privado y a la opinión pública, una percepción más aguda de las dificultades que hay que superar y de las oportunidades que pueden extraerse de entre las restricciones y posibilidades dadas; en otras palabras, ponerlos más al corriente de los desafíos del futuro. No hay, pues, más que dos preguntas importantes: ¿Revelan las proyecciones los problemas que surgirán? ¿No harán ver problemas que, de hecho, no se presentarán?

Como respuesta a estas preguntas puede citarse un caso que no parece inusitado. En 1978 se había establecido para la economía francesa una proyección de tendencias de este tipo, a propósito de un examen de mitad de período del Séptimo Plan (1976-1980), o sea, para los años 1978-1983. Ya ha transcurrido bastante tiempo como para estar en condiciones de evaluar, a base de la evolución observada, la pertinencia de los problemas hacia los cuales se llamó entonces la atención. Tal evolución ha sido, por supuesto, cuantitativamente diferente de la que se había pronosticado, debido sobre todo al hecho de que la economía internacional se ha desenvuelto de manera mucho más desfavorable de lo que se había supuesto. Sin embargo, las cuatro principales conclusiones cualitativas extraídas de esas proyecciones en 1978 han resultado correctas:

- la economía francesa experimentaría una gran restricción de origen externo (dificultades de balanza de pagos);
- el crecimiento seguiría siendo lento;
- persistirían las presiones inflacionarias;
- el debilitamiento del crecimiento acarrearía dos grandes consecuencias adversas: un aumento del desempleo y dificultades para financiar el sistema de seguridad social.

En ese entonces, dichas conclusiones ofrecían información que era especialmente útil, puesto que no tenían ningún carácter evidente. Esto se pone de relieve por el hecho de que, en el momento de hacerse la proyección, muchos observadores la consideraron como excesivamente pesimista. La mayor aportación que pueden ha-

cer los estudios macroeconómicos realizados con objeto de explorar el futuro consiste, acaso, en que ayudan a iluminar el pensamiento de las autoridades públicas y, además, el de la sociedad en general.

2. Estudio de variantes

La segunda etapa en la lógica de la planificación consiste en considerar cómo pueden resolverse los problemas revelados por las proyecciones exploratorias o, por lo menos, cómo pueden amiorarse; y de qué manera pueden obtenerse evoluciones más favorables.

Algunos factores determinantes del logro de tendencias más favorables son de competencia directa de las autoridades públicas. Ellos incluyen: el gasto público y la tributación, y de ahí también los déficit públicos; la gestión del dinero; las modificaciones de las reglas que rigen las acciones de los agentes microeconómicos (leyes y reglamentos; controles administrativos; asignaciones para incentivos; gestión y amplitud del sector público, etc.). Sin embargo, el espacio de maniobra con que cuentan las autoridades públicas está limitado por la actitud de las fuerzas sociales y el peso de la opinión pública y por las consecuencias que ello pueda tener para que el gobierno se mantenga en el poder, así como también por restricciones internacionales. El comportamiento de los agentes microeconómicos también puede cambiar, pero en esto son los agentes mismos los que desempeñan el papel principal, si bien las autoridades públicas pueden ejercer cierta influencia sobre ellos.

El análisis de las medidas posibles, y de su repercusión sobre la economía, no pueden estudiarse todas con la macroeconomía, como ocurre en cualquier análisis relativo a cuestiones de asignación microeconómica de recursos. La teoría macroeconómica no ayuda mucho a facilitar el análisis de los efectos de modificaciones institucionales: nacionalización o desnacionalización, reglamentación o liberalización, etc. Sin embargo, en los estudios macroeconómicos de variantes puede buscarse respuesta a dos tipos de preguntas:

— ¿hasta qué punto influye en los resultados de las proyecciones el manejo de los instrumentos de regulación macroeconómica (presu-

puesto y política fiscal, política monetaria, política en materia de precios e ingresos)?
— ¿qué efectos tiene la modificación de los parámetros estructurales del comportamiento?

Sin embargo, el contenido de las respuestas a estos dos tipos de pregunta varía mucho. En el primer caso, la decisión que ha de tomarse a nivel público queda directamente aclarada. En el segundo, las consecuencias de una modificación del comportamiento serán claras, pero no se habrá dicho nada respecto a la manera de hacer que se produzca esa modificación. Para estar en condiciones de responder plenamente a las preguntas relativas a modificaciones en el comportamiento de los agentes microeconómicos, es necesario efectuar estudios por casos antes de trazar las proyecciones macroeconómicas.

En el curso de la preparación de los planes franceses, tales estudios se han efectuado sistemáticamente con respecto a variables relativas a gasto público, tarifas de los servicios públicos y tributación. Para el plan más reciente (el Noveno Plan que abarca el período 1984-1988), se han estudiado también variantes de comportamiento de los agentes macroeconómicos. Estos estudios versan sobre ingresos salariales y no salariales, inversión de las empresas, horas trabajadas, utilización del equipo y, por último, ahorro de las unidades familiares. No obstante, la consideración de tales variantes al establecerse una estrategia macroeconómica puede verse caracterizada por cierta ambigüedad, si las condiciones en que se dan las modificaciones de comportamiento no son suficientemente claras.

3. Esclarecimiento de una estrategia macroeconómica

La etapa final en la planificación macroeconómica es el establecimiento de predicciones macroeconómicas relativas al escenario o escenarios que se adopten con respecto al crecimiento de la economía mundial, las orientaciones de la política económica elegidas por las autoridades oficiales y las modificaciones de comportamiento previstas. Tales predicciones no deben confundirse con la estrategia macroeconómica del gobierno, la cual puede definirse únicamente en términos más cualitativos.

Al establecer esas predicciones es preciso

II

Utilización de modelos

¿De qué manera pueden efectuarse las proyecciones que se requieren en las diversas etapas del proceso de planificación macroeconómica?

En Francia, durante cerca de 20 años estas proyecciones se han preparado con ayuda de modelos macroeconómicos, en los cuales se incorpora la descripción de la economía suministrada por las cuentas nacionales. Estas se vienen practicando en Francia desde hace muchos años, y sus largas series permiten la preparación de estimaciones econométricas. Además, la contabilidad nacional ha tenido una decidida orientación hacia la necesidad de proyecciones económicas, especialmente para fines de planificación. Las cuentas presentan, un alto grado de integración y son relativamente detalladas, pues se realizan por sectores institucionales, por ramas de actividad y por tipo de operaciones realizadas. Por consiguiente, los modelos macroeconómicos franceses dan origen a proyecciones basadas en una sólida base de datos extraídos de las cuentas nacionales históricas.

1. Ventajas

Los modelos econométricos se utilizan porque presentan las ventajas siguientes:

- permiten tener en cuenta las complejas relaciones de interdependencia, que son inaccesibles para el pensamiento económico no formalizado;
- imponen una labor rigurosa para explicar las relaciones técnicas, de comportamiento e institucionales, que explican esta interdependencia;
- son instrumentos poderosos para movilizar y acumular información y conocimiento;
- una vez computarizados, permiten preparar con rapidez proyecciones y variantes a fin de poder responder a preguntas de los agentes que actúan en la esfera de la planificación (habiéndose hecho, por supuesto, la considerable inversión preliminar que exige su construcción).

2. Críticas

Sin embargo, los modelos macroeconómicos han sido objeto de considerables críticas. Se les acusa con frecuencia de representar la realidad de manera incorrecta o parcial (y, por ende, con determinado sesgo), de ser "cajas negras" o de ofrecer un cuadro cauteloso del futuro.

Hay cierto grado de verdad en la crítica que se refiere al ajuste de los modelos a la realidad. En primer lugar, representaciones teóricas diferentes de la realidad pueden estar en oposición entre sí, al mismo tiempo que los resultados econométricos que se obtengan al compararlas con los hechos tal vez no discriminen entre ellas. Este, sin embargo, es un argumento, no en contra de los modelos, sino en favor de comparar los resultados que se desprenden de modelos diferentes. Tal es la práctica que se está imponiendo en Francia, si bien un modelo (el DMS del INSEE) es el que se prefiere para la labor relativa a planificación. De esta manera pueden compararse las lecciones que suministren los modelos.

En segundo lugar, una crítica parcial, como la que a menudo expresan los usuarios de los modelos, puede resultar correcta; lo cual no significa que sea preciso abandonar los modelos, sino perfeccionarlos. En otras palabras, un modelo no ha de permanecer estático, sino que ha de evolucionar en la medida que progrese el conocimiento económico.

En tercer lugar, un modelo nunca representa la realidad de forma total, sino que favorece ciertos fenómenos al mismo tiempo que desatiende otros. Por lo tanto, un modelo ha de utilizarse sólo en aquella esfera para la cual es válido. Cada vez que se quiera salir de esos límites habrán de prepararse estudios específicos. Esto vale sobre todo en el caso de estudios de variantes relativas a políticas estructurales (por ejemplo, una política encaminada a reducir las horas trabajadas para aumentar el empleo).

Los modelos a menudo parecen ser "cajas negras" para sus usuarios; y cuando así es, los resultados que dan presentan aspecto de orácu-

los. En realidad, existe una discrepancia entre la complejidad de la realidad económica y social y el legítimo deseo de las autoridades públicas y de los agentes económicos de no estar meramente ateniéndose al juicio de los expertos. Una solución consiste en comparar las opiniones formuladas por diversos equipos de preparación de modelos, que actúen separadamente unos de otros; otra es que estos expertos hagan todo lo posible por lograr la mayor transparencia al explicar, a manera de maestros, las principales vinculaciones entre las hipótesis y los resultados, como también el alcance y las limitaciones de las lecciones que puedan extraerse del modelo.

Por último, los modelos podrían engendrar una actitud conservadora, porque se basan en relaciones estimadas a base de observaciones hechas en el pasado. Los mecanismos económicos pueden, como es natural, modificarse. La aparición de situaciones nuevas durante fases del cambio estructural puede revelar también la importancia de factores cuya influencia no era obvia anteriormente. De ahí que pueda resultar necesario modificar el modelo antes de preparar proyecciones.

Sin embargo, tales modificaciones han de basarse en un examen a fondo de las tendencias más recientes o en conocimientos microeconómicos, fundados, así como en un razonamiento teórico sólidamente desarrollado. Los usuarios del modelo, y en especial las autoridades públicas, pueden inclinarse a poner en tela de juicio el modelo si éste arroja dudas sobre las ideas que abrigan o predice resultados que se les hacen inaceptables. Los políticos pueden exagerar los efectos de las políticas económicas, o pueden ser proclives a considerar favorablemente los resultados de su propia actividad. Es así como en Francia se ha hecho objeto de mucha crítica a los modelos como resultado del crecimiento del desempleo, previsto por los equipos encargados de preparar modelos durante los últimos 10 años. Es fácil hacer desaparecer problemas que pusieron de relieve las proyecciones, si se modifican algunos parámetros básicos de un modelo (elasticidad de la demanda en función de las importaciones, coeficientes de capital o coeficientes utilizados para determinar la inversión de las empresas o el ahorro de las unidades familiares). Es preciso rechazar por motivos éticos la práctica de manipular los modelos de esta manera.

3. Modelos utilizados en la planificación francesa

En Francia se utilizan varios modelos para fines de planificación, incluso el DMS, que es un modelo macroeconómico central, y modelos específicos empleados a fin de efectuar análisis más detallados de determinados aspectos de la realidad.

El DMS es un modelo dinámico, adecuado para trazar trayectorias cronológicas de la economía francesa por un período de seis a ocho años. En él se distinguen seis grandes sectores institucionales (sector empresas, sector unidades familiares, sector administrativo, etc.), estando el sector empresas dividido, a su vez, en once subsectores. El modelo sigue las transacciones de bienes y servicios (en la parte descriptiva de un cuadro de insumo-producto que indica 14 ramas), la relación entre la producción y los factores productivos, la formación y utilización del ingreso y, por último, el flujo de las operaciones financieras. Es un modelo de gran tamaño, con 500 variables exógenas, 2650 variables endógenas y 2900 ecuaciones, de las cuales 970 son ecuaciones econométricas. Está estimado econométricamente para el período 1959-1982. Es un modelo nekeynesiano a corto plazo, pero asigna un papel fundamental a la acumulación de capital a mediano plazo. La acumulación de capital no se determina solamente por la demanda prevista de las empresas, sino también por su tasa de ganancia. Las funciones de producción son del tipo de Solow con capital de diversas edades. Por último, el modelo asigna una función importante a los precios en los mecanismos de ajuste económico; se basa, por consiguiente, en una teoría combinada.

Con este modelo central guardan relación los siguientes modelos específicos.

Una versión pequeña del DMS (el "mini-DMS" con 250 ecuaciones) para dos ramas (industria; otras ramas) se utiliza tratándose de proyecciones a largo plazo. A su vez, esta versión pequeña está vinculada a un modelo de oferta y demanda de energía, empleado para estudiar las interacciones a mediano y largo plazo entre las tendencias macroeconómicas y la evolución en el subsistema energía (modelo "mini-DMS-energía", con 700 ecuaciones).

Un modelo Leontieff dinámico (5000 ecuaciones) efectúa un análisis más detallado del siste-

ma de producción y de las transacciones en lo relativo a bienes y servicios en 36 ramas. Un conjunto aun más detallado de ecuaciones económicas permite proyectar el consumo de 200 productos en las unidades familiares.

Cierto número de modelos (modelos de administración, modelos de seguridad social y submodelos fiscales) efectúan un análisis delicado de las operaciones de la administración con miras a describir las relaciones institucionales, que son especialmente numerosas en esta esfera.

Se emplean modelos especiales para efectuar proyecciones demográficas nacionales, regionales y locales, así como proyecciones regionales del empleo.

Tales modelos funcionan con independencia del modelo central. Este puede, sin embargo, suministrar a aquéllos variantes de las entradas, las cuales son endógenas en el caso del DMS y exógenas en el de los modelos especiales. Del mismo modo, las variantes de producto de los modelos especiales pueden ser variantes de insumo para el DMS (por ejemplo, en materia demográfica), o perfeccionar el modelo DMS (por ejemplo, en el caso de las relaciones tocantes a la administración). Así tiene lugar un intercambio de información flexible entre los diversos modelos y los equipos de economistas encargados de ellos.

Este sistema de modelos se halla en evolución. Por una parte, es adaptable a los cambios

que ocurren en las necesidades de proyección; por otra, los modelos se modifican a fin de incorporar los adelantos logrados en el conocimiento de datos económicos y estadísticos, los cambios institucionales o las lecciones que resultan de discutir los resultados obtenidos con los usuarios.

En cuanto al DMS, que se creó en 1976 después de varios años de preparación, se han efectuado tres nuevas estimaciones. Las nuevas estimaciones hechas a intervalos se consideran preferibles a una anual automática, efectuada cada vez que se añade un nuevo año a la serie estadística, porque aquéllas ofrecen la oportunidad de una reflexión crítica sobre el modelo en su conjunto. En su estructura general, el DMS-4 no difiere mucho del DMS-1, pero entre la primera versión del modelo y la más reciente se han introducido muchos cambios parciales. Actualmente se está trabajando para reducir el tamaño del modelo. En realidad, un modelo de menor tamaño podría ser más acertado desde el punto de vista econométrico, y también resultaría más transparente para los usuarios. Además, sería de manejo más expedito, o sea que podría dedicarse más energía al logro de progresos metodológicos que condujeran a una integración más eficaz de las transacciones financieras (determinación y repercusiones de las tasas de interés, relaciones flujo-existencias, etc.), y a la generación de expectativas de los agentes económicos y sus efectos en la oferta.

III

El manejo de la incertidumbre

Vivimos en un mundo en que la incertidumbre se ha venido acentuando más y más con posterioridad a 1970. El crecimiento se ha hecho más lento y también más irregular. El comercio internacional es inestable. Los tipos de cambio de las divisas han mostrado grandes fluctuaciones desde que se abandonó el sistema de tipos de cambio fijos. Los precios del petróleo experimentan una violenta agitación. Las tasas de interés se caracterizan por amplias oscilaciones. Las políticas económicas están sujetas a mutaciones repentinas. En una palabra, las variables principales que se utili-

zan para describir la "situación del mundo" fluctúan ahora con turbulencia.

Grandes desequilibrios caracterizan a la economía mundial (déficit internos y externos en los Estados Unidos, excedentes en el Japón, desempleo en Europa, endeudamiento y dudosa solvencia en algunos de los países en desarrollo). El resultado de tales desequilibrios es muy incierto.

De esta manera se ha hecho más difícil predecir el futuro que cuando el crecimiento era rápido y sostenido. La incertidumbre constituye un grave desafío para los planificadores, ya que

la ejecución de los programas mejor diseñados puede estar asediada de enormes riesgos. La amenaza de lo imprevisto tiende a hacer tabla rasa del concepto de planificación y a limitar la política económica al arte de navegar a ojo¹.

Por consiguiente, los planificadores deben convertir la incertidumbre en una de sus principales preocupaciones, si desean que la planificación siga siendo de utilidad. Esto reviste especial importancia en el caso de los aspectos macroeconómicos de la planificación, en que el nivel de los objetivos perseguidos y los medios de alcanzarlos no pueden estar determinados rígidamente, ya que es preciso dejar margen para lo imprevisto. Mucho queda por hacer para encontrar la forma de abordar la planificación de esta manera, dado sobre todo que la situación actual parece entrañar más riesgos de los que la mente humana ha podido captar hasta ahora. De todos modos, a base de nuestras primeras experiencias podrían sugerirse algunas directrices.

1. *La planificación por escenarios*

Las mayores incertidumbres son las que se refieren a la evolución de la economía mundial. De ahí que en Francia se esté haciendo un esfuerzo mucho mayor para formular escenarios internacionales. Para las proyecciones exploratorias utilizadas en relación con el Noveno Plan se adoptaron tres escenarios contrapuestos, en los que se mostraban, combinados, los tres grandes factores de incertidumbre siguientes: la evolución de la economía norteamericana y del dólar; el grado de inestabilidad financiera internacional; y el peligro de desmoronamiento de las sociedades eu-

ropeas. Los datos numéricos empleados en estos escenarios eran algo subjetivos y no pudieron determinarse mediante un modelo, lo que fue una desventaja. Más tarde se ha iniciado la construcción de un modelo de la economía internacional, con miras a la determinación más rigurosa de escenarios para el futuro.

Para dichas proyecciones exploratorias se establecieron también siete escenarios que mostraban las evoluciones posibles de la economía francesa, a base de hipótesis relativas a política económica y al comportamiento de los agentes microeconómicos. Los escenarios externos e internos se correlacionaron, pero no de manera sistemática, para que el gran número de escenarios no menoscabase la claridad de los debates. En total se formularon nueve escenarios exploratorios.

Los estudios de variantes pueden pasar por alto las incertidumbres relativas al ambiente nacional y, más en general, a la evolución de las variables exógenas utilizadas en los modelos, que en realidad son de índole casi lineal. Estos estudios deben tener en cuenta por el contrario las incertidumbres relativas al conocimiento, es decir, las que afecten a las relaciones econométricas de los modelos. A fin de poner a prueba la corrección de los resultados y, en especial, evaluar la incertidumbre relativa a los efectos de las políticas económicas, es útil poner a prueba la sensibilidad de los resultados a determinados coeficientes o ecuaciones. Además, como se indica más arriba, es conveniente comparar los resultados logrados con modelos diferentes.

Por último, el esclarecimiento de una estrategia macroeconómica debe tener en cuenta la incertidumbre, porque este tipo de estrategia considera con frecuencia las variables en cuanto a nivel, al ocuparse, por ejemplo, del endeudamiento externo, de los déficit públicos o de la presión fiscal. Deben trazarse, pues, estrategias diferentes de conformidad con la estructuración del ambiente internacional. En la práctica deben preferirse dos o tres perfiles del ambiente internacional, de modo que la presentación de las estrategias no sea excesivamente complicada. Así ocurrió en Francia en el caso del Noveno Plan, en el cual se hizo una distinción entre dos estrategias para la economía del país, una basada en un escenario de crecimiento no inflacionario en los países de la OCDE, y otra, en un escenario que

¹La crisis de la planificación obedece a otros tres motivos:

- la creencia de que la intervención económica del Estado es desacertada, y que las fuerzas del mercado son suficientes para restablecer un crecimiento estable;
- la crisis de la teoría económica, esto es, la falta de un consenso respecto a lo que constituye la realidad económica y, por consiguiente, respecto a lo que debe hacerse;
- el dilema a que hacen frente los gobiernos, en una situación de crisis, es el siguiente: ¿han de hacer predicciones optimistas acerca del resultado que tendrán sus medidas, aunque después las predicciones queden desmentidas por los hechos? o ¿han de hacer predicciones sombrías, que hagan poner en duda su capacidad para resolver los problemas?

mostraba una combinación de crecimiento lento y tasas de interés elevadas.

2. Vinculación de las situaciones a corto y a mediano plazo

Las preocupaciones a corto y a mediano plazo han de estar bien integradas a fin de lograr una buena política económica. Las consecuencias a mediano plazo de las decisiones que han de adoptarse en el futuro próximo deben evaluarse de manera que tales decisiones no se adopten a base únicamente de los efectos a corto plazo que se les atribuyen. Del mismo modo, la consideración de la situación a mediano plazo debe tener por resultado la adopción inmediata de decisiones con efecto a futuro, aun si sus efectos a corto plazo son insignificantes o incluso costosos. Lo mismo vale para la ejecución de políticas estructurales, que a menudo resultan costosas a corto plazo y mostrarán resultados favorables sólo a mediano plazo.

La actual inestabilidad de las economías así como los considerables ajustes estructurales que hacen falta para remediarla, imponen la necesidad especial de contar con instrumentos que permitan la vinculación de las situaciones a corto y a mediano plazo.

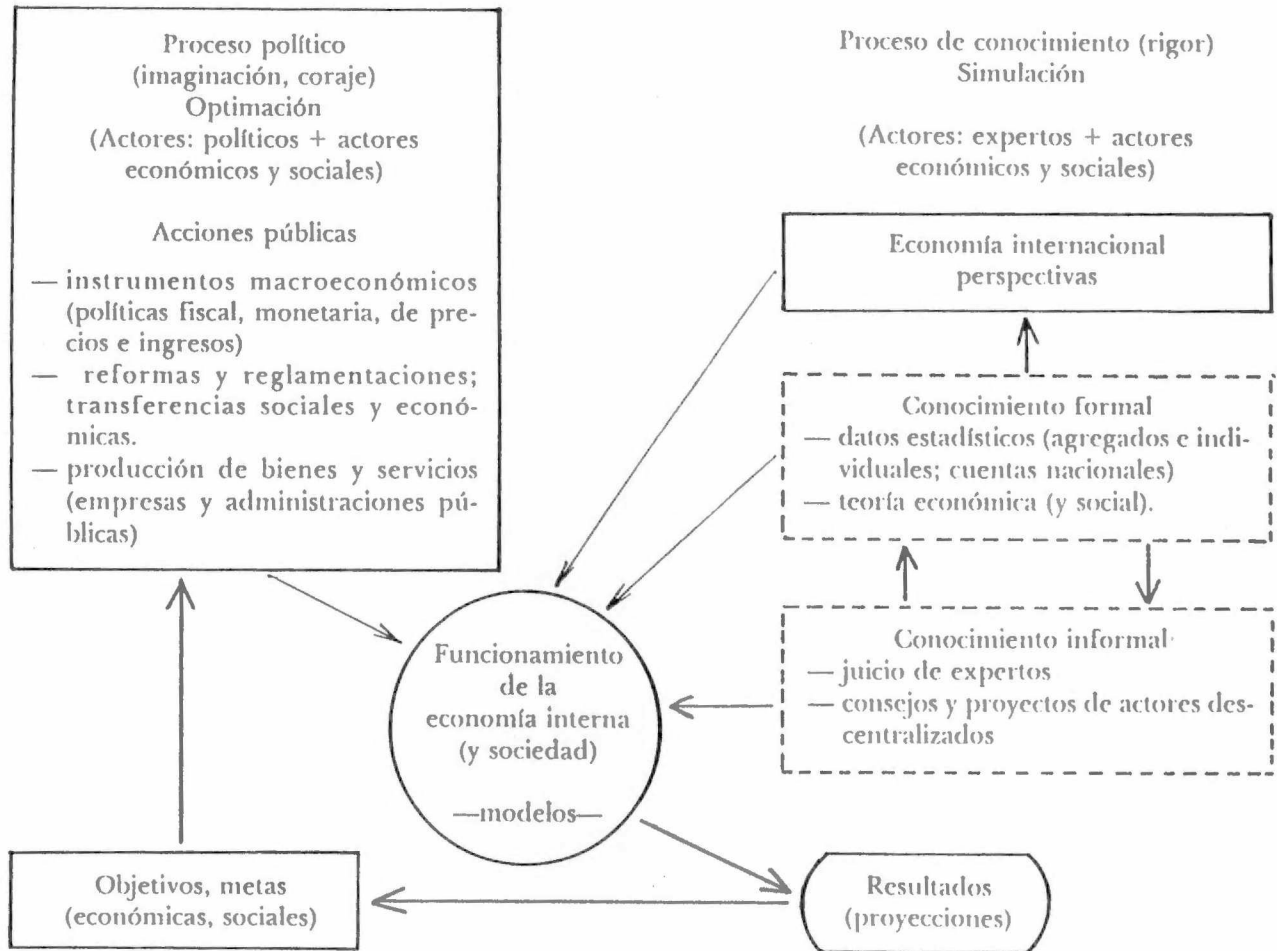
Los modelos a mediano plazo dinámicos (tales como el DMS) permiten efectivamente lograr

esa vinculación, pero ésta afecta también, por supuesto, a la manera como se utilizan tales modelos. En primer lugar, hay que procurar que las proyecciones a corto y a mediano plazo se adapten a las modificaciones a corto plazo reciente que hayan revelado las últimas estadísticas disponibles; trazándose también las proyecciones a corto plazo de manera más detallada mediante el empleo de otros instrumentos. Es así como en Francia las proyecciones a corto y a mediano plazo trazadas con el modelo DMS se vinculan a las proyecciones a corto plazo (presupuestos económicos) trazadas con miras a los preparativos para la adopción de las decisiones monetarias y fiscales anuales que afectan al presupuesto, y luego a la incorporación de esas decisiones en un pronóstico macroeconómico. También se procura lograr coherencia entre las bases de información utilizadas por los encargados de la política presupuestaria y monetaria y aquellas utilizadas por los planificadores.

En segundo lugar, las proyecciones a mediano plazo deben ser actualizadas cada año, a fin de tener en cuenta las evoluciones más recientes. La comparación con las proyecciones originales en que reposa la estrategia del Plan muestra la medida en que sigue siendo válida la estrategia, la manera como debe modificarse, o si hay necesidad de introducir cambios en la trayectoria seguida por la política económica, a fin de que se alcancen los objetivos a mediano plazo.

Apéndice

EL PROCESO DE PLANIFICACION: ESQUEMA LOGICO
 ¿QUE METAS Y ACCIONES?
 ¿CUALES SON BUENAS ACCIONES PARA LOS RESULTADOS BUSCADOS?



PARTE C

PLANIFICACIÓN ACORDADA, EMPRESAS
Y SOCIEDAD



ILPES

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social

NACIONES UNIDAS-CEPAL-PNUD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning

UNITED NATIONS-ECLAC-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale

NATIONS UNIES-CEPALC-PNUD GOUVERNEMENTS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIBES

COLOQUIO INTERNACIONAL SOBRE NUEVAS ORIENTACIONES
PARA LA PLANIFICACIÓN EN ECONOMIAS DE MERCADO

Santiago de Chile, 25 al 27 de agosto, 1986

Distr.
GENERAL

LC/IP/G.34
27 agosto, 1986

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Nuevos Textos ILPES
Serie D-Ref.NTI/D.8

MAS ALLÁ DE LA PLANIFICACIÓN INDICATIVA

Stuart HOLLAND

Versión publicada por el ILPES
en la Revista de la CEPAL N°31
(Santiago, Chile, abril 1987)

Más allá de la planificación indicativa

*Stuart Holland**

El antagonismo que algunos enfoques han procurado establecer entre la planificación y la mantención de las libertades democráticas, ha sido negado en los hechos por varias economías capitalistas en la postguerra. Tal situación no se habría producido por razones de orden ideológico, sino por la necesidad de lograr un grado de equilibrio social, estructural y espacial en la distribución de los recursos. En contraste, entretanto, con el carácter imperativo de la planificación en las economías dirigidas, el Estado ha imprido una orientación indicativa a la planificación en el contexto de las economías de mercado.

Por razones por menorizadas en la parte inicial del artículo, el autor sostiene que aunque el Estado tiene un importante papel como planificador, su acción se ha visto limitada, principalmente por la introducción de cambios significativos en la estructura productiva. Ello se refiere, sobre todo, al paso de la pequeña empresa nacional que había predominado en los años cincuenta y sesenta a la gran empresa multinacional que se hace presente a partir de la década de 1970.

El análisis de los efectos de las políticas monetaria y fiscal en algunas economías europeas, le permite al autor precisar el contenido de los argumentos en favor y en contra de la planificación indicativa. Es, sin embargo, a base del estudio detenido de la experiencia de planificación en Francia, lo que constituye el núcleo del presente trabajo. El autor busca, por un lado, rescatar los contenidos y el significado de la planificación en experiencias capitalistas y, por otra parte, ofrece algunos lineamientos para que la planificación logre mantener su permanencia en sociedades que aspiran a crecientes niveles de democracia.

*Miembro de la Cámara de los Comunes, Londres, Reino Unido.

En el paradigma de Friedrich von Hayek, el término plan es una palabra muy obscena. Polariza la distinción entre plan y mercado y supone que la aplicación de cualquier forma de planificación en una economía capitalista moderna conducirá directamente al Archipiélago Gulag y a la suspensión de las libertades democráticas.

Este argumento fue rechazado por varias economías europeas, así como por el Japón, durante la mayor parte del período posterior a la segunda guerra mundial. No fue rechazado tanto por razones teóricas o ideológicas como por las dificultades prácticas de contrarrestar la gran desproporción existente entre diferentes sectores, regiones y clases sociales en la sociedad y la necesidad de lograr un grado de equilibrio social, estructural y espacial en la distribución de los recursos.

El papel del Estado como planificador puede analizarse en otros términos. En contraste con las operaciones totalmente imperativas o cuasi imperativas del Estado como planificador en las economías dirigidas, la planificación en la economía de mercado occidental ha tenido, desde la guerra, la característica de ser indicativa, combinada con mecanismos que exhortan al capital privado a realizar su tasa de crecimiento potencial a fin de incrementar tanto las expectativas de rentabilidad como el crecimiento real de la economía.

Los planificadores, como los gestores de la demanda, estaban bien conscientes de la importancia que tenía dicha expansión de la economía interna para la balanza comercial. Sin embargo, en países como Francia, Italia y el Reino Unido estaban especialmente interesados con los problemas de la estructura comercial y no simplemente en su nivel en términos de la gestión de la demanda. Procuraban identificar los sectores o esferas de la economía con una propensión elevada a la importación, y a la inversa, los sectores con fuerte potencial exportador. Esto los involucró a su vez en cuestiones de la estructura de la actividad económica, y sobre todo de los sectores o empresas que tenían una influencia considerable sobre las tasas de crecimiento de la economía en su conjunto y el nivel de la balanza comercial. Esta preocupación por la estructura comercial de la economía estaba relacionada con el interés de los planificadores por la distribución social y espacial de la actividad.

En otras palabras, los planificadores nacionales en países como Francia, Bélgica, Italia y el Reino Unido estaban especialmente interesados,

en las décadas de 1950 y 1960, en la generación de recursos suficientes que permitieran un gasto creciente en el sector social de la economía, como también contrarrestar las disparidades crecientes en materia de producto, ingreso y empleo entre las diferentes regiones de la economía, o efectuar una convergencia entre los niveles del producto, el ingreso y el empleo entre las diferentes regiones y zonas urbanas. En la década de 1970, dado que hay zonas urbanas claves que han entrado en crisis económica, ha habido un interés mayor por la política urbana, y sobre todo por la centro-urbana, tanto en los Estados Unidos como en Europa. Sabemos que la relación entre la distribución social, sectorial y espacial de los recursos depende no sólo de la función del Estado en la sociedad, sino también de la medida en que sea posible para un gobierno lograr un aumento de las expectativas y del crecimiento real que se equipare con el crecimiento potencial de la economía en su conjunto.

No puede sostenerse que el papel del Estado como planificador haya tenido un éxito uniforme en las economías que han aplicado planes económicos de mediano plazo. Esto refleja, en parte, el grado en que la hipótesis de que el Estado podría establecer objetivos de mediano plazo para la economía ha sido cuestionada no sólo por los políticos, quienes en muchos casos han estado renuentes a publicar indicadores de fracaso o de éxito de la expansión nacional; y también el grado en que los mecanismos de la competencia desigual entre el capital meso —y microeconómico y la empresa nacional y multinacional han restringido la viabilidad de la planificación estatal en el plano de las naciones— Estado individuales.

Esta restricción no significa que el Estado carezca de un papel como planificador en el plano nacional. No obstante, se fue haciendo cada vez más claro a los propios planificadores que, a menos que sus actividades tuvieran una dimensión internacional y multinacional, el grado en que podrían compensar la desproporción y el desequilibrio sería limitado y frustrante tanto para los planificadores como para sus planes.

Parte del problema radicaba en la erosión del marco de demanda keynesiano para las políticas de planificación, debido a la introducción de cambios en la estructura de la oferta. La pequeña empresa nacional que predominaba en el perío-

do inmediato de postguerra había cedido el paso en la década de 1970 al dominio de la gran empresa mesoeconómica multinacional en materia de producción, distribución y comercio (del griego *macros* = grande; *micros* = pequeño; *mesos* = intermedio). Esta nueva gran empresa restringió notoriamente la eficacia de las medidas keynesianas indirectas, como la política fiscal y monetaria y las modificaciones cambiarias. En la práctica, esto equivalía a un divorcio de la síntesis keynesiana entre la gestión de la macrodemanda y las estructuras de la microoferta.

Keynes más la planificación

A comienzos de la década de 1960 también estaba ganando terreno en la patria geográfica e intelectual de Keynes la convicción de que era necesario complementar las políticas keynesianas de gestión de la demanda. La tasa de crecimiento del Reino Unido en la década de 1950 había sido uniformemente inferior a la de los países continentales de Europa occidental, con la excepción de Bélgica, produciéndose déficit de pagos periódicos que acompañaban a una expansión inducida por la demanda. No cabe duda que el Reino Unido y Bélgica eran casos especiales. Ambos habían ingresado al período de postguerra con niveles de ingreso por habitante más elevados que en las demás economías mencionadas, las que podría decirse con justicia habían estado durante un tiempo poniéndose a la par con los niveles de ingreso británico y belga. Además, ambos países habían sido los pioneros en la revolución industrial original en Europa occidental, y podía decirse que habían sufrido de una especialización excesiva en lo que ahora se había convertido en industrias tradicionales o declinantes.

Además, tanto el Reino Unido como Bélgica habían fomentado tradicionalmente la inversión de capital en las colonias a expensas de la inversión directa en el país, mientras que el primero había aceptado, además, deudas a largo plazo durante la guerra, que reducían la credibilidad de la libra esterlina como moneda de reserva, y agravaban la presión sobre la libra en el caso de déficit de balanza de pagos que otros países pudieran haber sostenido en el corto plazo sin presiones para la deflación interna. Podría haber

contribuido también el factor de una oferta de mano de obra menor que la disponible en las economías en rápido crecimiento de Europa occidental continental, proveniente de la migración interregional o intersectorial.

Pero había problemas adicionales para economías en lento crecimiento como las de Bélgica y Reino Unido, que ya habían sido bosquejadas por Harrod en su aplicación pionera del análisis keynesiano al crecimiento económico. En los modelos de crecimiento de Harrod se pone el énfasis en la tasa de ahorro e inversión y en la relación capital-producto, de la inversión respectiva. Para una relación capital-producto dada, mayor inversión significará mayor crecimiento. Mediante el progreso técnico incorporado se reducirá también la relación capital-producto, incrementándose aun más la tasa de crecimiento para un determinado nivel de ahorro e inversión. Pero ambos son importantes. En otras palabras, mientras que la innovación elevará el potencial de crecimiento de una economía, la corriente misma de la innovación depende de la tasa de inversión. Y ésta, depende de las expectativas de los empresarios respecto a la tasa de crecimiento probable de la demanda de sus productos. En términos de Harrod, la tasa "justificada", en el sentido de la que ellos estiman que garantiza una tasa dada de inversión en plantas y equipos físicos. Según lo señaló Harrod en 1939, ésta podría ser inferior al potencial de crecimiento de la economía en su conjunto que es, en términos de Harrod, la tasa "natural".

Sin embargo, en condiciones de bajo crecimiento real, a la empresa privada no le interesa aumentar su tasa de inversión por encima de la que prevé como tasa de crecimiento garantizada, pues esto la dejará con un excedente de capacidad, utilidades menores, y una cuota de mercado reducida, poniendo en peligro su supervivencia a largo plazo. En otras palabras, el crecimiento escaso tiende a autorreforzarse en el sentido de que, cuando el crecimiento real es bajo, el interés privado actuará en forma tal de mantenerlo bajo.

Política monetaria y política fiscal

En principio, esta situación podría remediarse con políticas monetarias y fiscales apropiadas. El

dinero más barato y la menor tributación a los productos intermedios y finales debería aumentar las expectativas de los empresarios respecto a la tasa de crecimiento garantizada y provocar un aumento de la tasa de inversión global. Pero en la práctica, las políticas fiscales y monetarias por sí solas no resultan suficientes.

En primer lugar, sirven para más de un propósito. Su potencial podría maximizarse si estuviera dirigido exclusivamente hacia la movilización de la inversión en determinados sectores con el otorgamiento de tasas de interés diferenciales y rebajas tributarias, sin embargo, tienen que servir también a su finalidad keynesiana tradicional de gestión del nivel de demanda macroeconómico, en que las dificultades de balanza de pagos a corto plazo que reflejan una baja tasa de crecimiento de la inversión de largo plazo podrían requerir políticas monetarias y fiscales deflacionarias, que refuerzan aun más la tendencia a la inversión escasa a largo plazo.

Además, la inversión a largo plazo tarda un tiempo considerable desde la concepción a la producción. Una empresa que requiere una planta y equipos totalmente nuevos tardará de dos a cinco años para entrar en funciones. Por lo tanto, la estimulación de la demanda mediante el empleo de medidas de política fiscal puede provocar una inflación generada por la presión de la demanda antes de que la inversión a largo plazo haya creado la producción para satisfacer esa mayor demanda.

Por último, una sucesión de ciclos de "sístole-diástole" tendrá su propio efecto desincentivador sobre la inversión a largo plazo inducida por la demanda, pues la administración tomará conciencia de que una fase expansionista puede ir seguida por políticas deflacionarias cuando haya llegado el momento de contar con nuevas capacidades provenientes de nuevas inversiones. Es poco probable que la política monetaria resulte más eficaz para estimular un aumento de la tasa de inversión en esas condiciones, dado que la reducción del costo total de un proyecto de inversión determinado mediante una tasa de interés reducida constituiría una proporción despreciable del costo directo e indirecto para la empresa respectiva, en el caso de que no fuera capaz de utilizar una proporción elevada de la capacidad de la inversión durante el mediano plazo.

Argumentos a favor de la planificación

En 1964 el propio Harrod reconoció que las políticas monetarias y fiscales tenían esas limitaciones y admitió que las economías de libre empresa necesitaban otra arma, aparte de las políticas monetarias y fiscales, para poder funcionar con eficiencia. El instrumento que él propiciaba equivalía a la institución de la planificación nacional indicativa, de la que habían sido pioneros los franceses, y que se aplicó como una importante medida de política en el plan nacional del Reino Unido del año siguiente. Según sostenía Harrod con referencia a su propio marco conceptual, dicho plan debía ser una estimación concreta del potencial de crecimiento "natural" de la economía y debía detallar sus consecuencias, sector por sector, a las industrias correspondientes mediante sus respectivos comités de desarrollo económico. Harrod admitía que dicho plan:

"debía consistir en algo más que la mera presentación de tasas de crecimiento a las industrias. Se debía pedir a éstas que formularan sus observaciones y, en caso de que ciertas partes del plan que se les habían asignado no fueran factibles, el órgano planificador debía efectuar un nuevo análisis insumo-producto a la luz de la nueva información y plantear un nuevo plan bien fundamentado en todas sus partes".

En otras palabras, según Harrod, un plan nacional desagregado sectorialmente debía tratar de intercambiar información con las empresas de modo que la tasa de crecimiento garantizada se elevara hasta igualar el potencial de crecimiento natural de la economía.

La planificación en Francia

Francia fue considerada por años como el paradigma de la planificación indicativa en una economía de mercado. Sin embargo, la planificación en la Francia de postguerra comenzó con ventajas especiales.

En primer lugar, la intervención directa del gobierno en la economía había sido una antigua característica del Estado francés, que se remontaba a Luis XIV y Colbert, y era aceptada en gran medida por el sector privado tanto en su propio interés como en el interés nacional.

Segundo, la planificación fue introducida por un individuo realmente excepcional —Jean Monnet— y en las circunstancias excepcionales de la reconstrucción de postguerra, cuando la empresa privada estaba particularmente deseosa de cooperar con una iniciativa central definida para coordinar la recuperación después de la guerra.

Tercero, estuvo acompañada por una reforma radical de la administración pública y el establecimiento de una nueva escuela de capacitación para los postulantes más destacados a ella —la *Ecole Nationale d'Administration*— que desde un principio enseñó el nuevo proceso de planificación y obtuvo en gran parte que fuese aceptado.

Cuarto, la planificación francesa no era meramente indicativa. El éxito que alcanzó dependía no sólo de la formulación de objetivos sectoriales según lo recomendado por Harrod, sino también de la influencia directa sobre las empresas mesoeconómicas, combinando "castigos" (sobre todo controles de precios) con "compensaciones" (donaciones y ayudas que las favorecían).

Quinto, los efectos de "retroalimentación" de la propia planificación eran considerables. En términos sencillos, cuando el crecimiento real es elevado, la planificación indicativa tiene probabilidades de resultar más eficaz que cuando éste es reducido, dado que los objetivos de crecimiento formulados tendrán mayor credibilidad para la empresa privada. De hecho, después de la guerra —y en contraste con las afirmaciones antiplanificación de Hayek y Friedman y otros— la economía francesa llegó rápidamente a una tasa de crecimiento del PNB superior a 4% anual, elevándose a 5% anual en la década de 1960.

¿Causa o efecto?

¿A qué se llega, pues, al someter a examen el modelo francés de planificación indicativa? Según Vera Lutz (Lutz, 1969): "La planificación francesa jamás había funcionado en Francia —ni podía haber funcionado ahí o en parte alguna— como una forma en gran parte 'no intervencionista' de planificación central integral. Sólo había funcionado como una planificación parcial e intervencionista. Como tal, no había sido distinta, si descartamos el apego especial a los controles de precios y a ciertas técnicas especialmente france-

sas de intervención, de la aplicada por otros países 'occidentales'. Jacques Rueff compara en forma más cruda a los planificadores franceses con "los gallos que cantaron y creyeron ser autores de la aurora".

Sin embargo, en contraste con la afirmación de Lutz, la planificación francesa no fue ni trató de ser totalmente imperativa. Shonfield ha dejado las cosas en su lugar al sostener que parte de su éxito estuvo en la medida en que fue "más que indicativa - y menos que imperativa" (Shonfield, 1975). Para muchos franceses —como en la Italia de postguerra— la planificación fue considerada como un proceso social y político mediante el cual los problemas presentes y futuros —no resueltos por el mecanismo de mercado— podían identificarse y al menos compensarse, sino podían remediarse.

En contra de lo afirmado por Rueff, la mayoría de los que desempeñaban papeles destacados en la política, los sindicatos, los negocios o el gobierno en Francia estaban conscientes de que la economía francesa había estado dominada durante medio siglo por un malthusianismo crónico. Antes de la primera guerra mundial, el crecimiento del producto en Francia fue bajo durante varios años; pero la recuperación de postguerra a partir de 1918 fue vacilante e incierta. Francia sólo en 1929 alcanzó el nivel de producto que tenía antes de la primera guerra mundial, el que después cayó con la depresión y sólo recuperó su nivel de 1929 en 1939. En cambio —durante el primer plan francés— el nivel de producto de 1939 ya se había recuperado en 1948, aumentó con posterioridad a una tasa de crecimiento compuesta de 4% anual durante la década de 1950, y se elevó a 5.5% anual durante la de 1960.

Este fue el período que literalmente transformó a Francia de un sistema preindustrial relativamente subdesarrollado en una economía industrial moderna. Los mercados laborales pudieron recurrir a las reservas de la agricultura reduciéndose la población laboral francesa en ese sector de un tercio a menos de un décimo durante un período de unos 30 años pero dicha transformación no habría sido posible sin la presión de la demanda de mano de obra ejercida por las nuevas inversiones así como el empuje migratorio de individuos con mayores expectativas sociales y menos disposición que sus padres a ocuparse "en el campo".

La justificación de la planificación

Tampoco se debe subestimar la importancia del proceso de planificación en mejorar las expectativas de crecimiento económico (alineando la tasa "garantizada" a otra natural o "potencial" más elevada para la economía). La sicología social del proceso es importante. Como lo planteó el Comisionario de Planificación que dio la pauta para la década de 1960, Pierre Masse, los planes indicativos tendían a ejecutarse por sí solos, dado que revelaban una estructura coherente de demandas y ofertas futuras a los participantes en el mercado. El hecho de que los objetivos enunciados por los planificadores no se alcanzaran, o se sobrepasaran, en determinados sectores era menos importante que la toma de conciencia por los principales agentes económicos y sociales del sistema de que la totalidad de los compradores y proveedores, competidores y colegas, suponían que había una expansión. Como lo deja en claro el título del propio libro de Masse, *Le plan ou l'anti-hazard*, los riesgos se reducían mediante el proceso social colectivo de planificación.

Una política de préstamos estatales a la industria es más eficiente cuando el crecimiento es escaso, porque la gestión estará más confiada en que hay un mercado para su producto. Además, será castigada si no mantiene una tasa elevada de inversión, pues, de lo contrario, correría el riesgo de perder la participación en el mercado a favor de otras empresas. Por tanto, hay que tomar medidas menos imperativas para que se solucionen determinados estrangulamientos en la producción o en las importaciones, y así los planificadores pueden ocuparse de ajustar el estilo y la estructura del crecimiento en vez de desplegar el esfuerzo más hercúleo de promoverla. Dadas las restricciones que inciden en las facultades de coordinación e iniciativa de todo personal de planificación, mientras menos haya que hacer, más eficaz será lo que se haga.

Si tal fue el éxito que se observó en la Izquierda, la Derecha y el Centro durante los cuatro primeros planes en Francia —hasta 1965— ¿por qué el éxito fue limitado a partir de entonces? Una razón fue precisamente la dificultad de obtener el consenso social con respecto a los objetivos de empleo, inflación y gasto público. Otras fueron el comienzo de un conflicto entre motivos de prestigio, la alta tecnología y el gasto militar y

precios de los productos básicos y del petróleo, posteriores a 1970, fueron grandes presiones inflacionarias.

En suma, los planificadores que procuraban promover la gran empresa en Francia fueron hadas madrinas más bien que padres de la concentración de capital: patrocinaron, favorecieron y ayudaron un proceso que ocurría fundamentalmente mediante el mecanismo del mercado. Las jóvenes empresas europeas patrocinadas por los planificadores crecieron hasta dominar la economía, lo que llegó a plantear la pregunta de quién planificaba a quién —los planificadores a las empresas, o las empresas al plan.

Crisis y declinación

El sexto plan (1970-1975), a semejanza de las principales autoridades económicas de otros países, tampoco logró prever el alza del petróleo a partir de 1973. El grado de certidumbre relativa sobre la dirección general de la economía, que había sido evidente y acertado desde antes de 1950 hasta mayo de 1968, quedó fundamentalmente debilitado. La relativa complejidad del procedimiento de planificación de Monnet-Masse, con sus comités sectoriales de modernización, sus modelos econométricos cada vez más complejos y sus pronósticos más detallados, perdieron credibilidad, tanto entre los funcionarios públicos como entre los hombres de negocios, debido a un ámbito mundial cada vez más incierto. El alza del petróleo a partir de 1973 fue un golpe muy duro para Francia, pues es una nación cuya economía interna depende en un 85% de energía importada.

Como muy bien acotan Estrin y Holmes el séptimo plan (1975-1980) pasó a considerarse cada vez más como una tarea de relaciones públicas del gobierno (Estrin y Holmes, 1983). En 1975, mientras las demás principales economías del mundo apretaban los frenos en vez de ajustar la dirección luego de las alzas de la OPEP, el desempleo elevado afectó a Francia por primera vez desde de la guerra. El séptimo plan estipulaba que el retorno al pleno empleo era uno de los objetivos fundamentales del plan. Sin embargo, en contraste con los planes previos de postguerra no describía cómo podía lograrse esto, mientras el gobierno trataba en realidad de disimular los cálculos de los planificadores, quienes se percata-

ban de que este objetivo no podía satisfacerse con las políticas relativamente deflacionarias perseguidas por el propio gobierno. El paradigma keynesiano que había prevalecido en relación a la política macroeconómica en Francia durante todo el período de postguerra empezó entonces a ser puesto en duda cada vez más por los monetaristas y los que deseaban reducir las fronteras del sector público y otorgarles prioridad a las fuerzas del mercado.

En 1980, con la publicación del octavo plan nacional, era evidente que el gobierno francés presocialista tropezaba con dificultades considerables para asegurar la generación básica de recursos a nivel macroeconómico, o una escala suficiente de redistribución sectorial y social para compensar las tensiones creadas por el desempleo en las industrias tradicionales tales como el procesamiento de palabras y el procesamiento de datos en el sector servicios, encabezado por Simon Nora (El informe Nora). El informe Nora y Minc prevía graves tensiones sociales no sólo por el debilitamiento del empleo industrial debido a la modernización, sino también por la introducción de procesadores de palabras y datos en el sector servicios de la economía, donde se prevía que podría provocar el desempleo del 90% de la fuerza laboral existente dentro de 20 ó 30 años. Aunque la economía francesa había logrado sostener el proceso de industrialización en el tercio de siglo posterior a la segunda guerra mundial atrayendo a los vástagos de campesinos y agricultores a la industria y los servicios, la observación hecha por Nora no pasó inadvertida ni en Francia ni en el exterior.

El contexto internacional

No es evidente que la falta de soberanía económica demostrada en el caso británico estribara fundamentalmente en el poder limitado de la planificación indicativa y de los incentivos para aprovechar a las empresas multinacionales que dominaban por entonces la mitad del producto británico comercializable. Italia y Francia, por ser menos multinacionales, no encaraban el mismo problema o no lo sufrían en la misma escala. Jean Benard y Bela Belassa han afirmado que el ingreso en la CEE socavó las bases de algunas de las palancas claves de planificación del período de la cuarta República en Francia —en particular la

dimensiones principales —la lucha por la redistribución del ingreso, por mejores condiciones de trabajo y por el ejercicio del poder económico. Si sólo se hubiera tratado de eso, el gobierno podría haber salido adelante. Sin embargo, según Delors, "Había otra dimensión implícita dentro de la primera. Esta era la contradicción entre la nueva clase dirigente que controlaba los grandes negocios y las clases medias tradicionales de agricultores, tenderos, y pequeños empresarios. El gobierno y el poder conservador necesitaban a la primera para asegurar sus políticas y su prosperidad económica. Pero también le eran indispensables estas últimas para poder mantenerse en el poder mediante el voto. Este era su dilema cruel: tratar de conciliar a la clase media tradicional con los criterios de industrialización percibidos por la tecnoestructura y la nueva clase dirigente. El plan no le servía para esto pues significaba transparencia y coherencia de objetivos. Pero el dilema tampoco podía solucionarse mediante la incoherencia clandestina. El hecho de no resolverlo derivó en un agravamiento de la inflación" (Delors, 1978).

El sector mesoeconómico

En Francia, el sector mesoeconómico había sido buscado conscientemente por los formuladores de políticas en planes sucesivos, por muy inconsistentes que hubieran estado del concepto mismo o de sus consecuencias para la política económica. En virtud de la filosofía de que lo grande es mejor en materia de competencia internacional, y de la toma de conciencia de que las reparticiones gubernamentales sólo pueden manejar un número reducido de empresas con eficacia mediante la negociación directa, los planificadores habían procurado establecer lo que denominaron la relación 80:20, en que el 80% de los mercados dados serían controlados por el 20% de las empresas. El Estado como planificador procuraba fomentar las fusiones.

Sin embargo, según Delors, se encontraron confrontados con el problema de saber quién controla la asignación real de recursos y quién se beneficia con la planificación. A medida que la planificación francesa salía de la fase de recuperación, se vio que en el sector privado mermaba la confianza en las medidas puramente indicati-

vas. Los objetivos de planificación tenían que ir acompañados de una gama de "caramelos" tales como contratos gubernamentales, concesiones fiscales, tasas de interés subvencionadas y donaciones como incentivos para persuadir a las principales empresas de que hicieran lo que el sector podía ser obligado a hacer mediante acciones más imperativas. La fórmula de la planificación francesa como imperativa para el sector público e indicativa para el privado —cultivada aún en 1976 por el Presidente Giscard d'Estaing— era en gran parte la hoja de parra que ocultaba la subvención fiscal masiva al sector privado. Según sus apologistas, como Masse, la planificación francesa se consideraba como la coordinación de la empresa privada en beneficio del interés público. Pero en la práctica, podría considerarse más bien como la coordinación pública del interés privado, con el empleo de fondos públicos, para lo que el sector privado de todos modos quisiera hacer. Habiendo tan pocas empresas, el Estado tenía pocas alternativas.

Podría suavizarse el argumento, en principio, en el caso de los controles de precios. Pero los controles generales de precios pueden convenir a los grandes negocios del sector mesoeconómico en la medida en que están ocupados de aumentar su dominio monopolístico de determinados mercados nacionales. Cuando la productividad derivada de beneficios por innovaciones en cuanto a tamaño y mayores escalas es menor en las grandes empresas que en las pequeñas, los controles generales de precios comprimen con mayor firmeza las utilidades de las pequeñas empresas que de las grandes. Por ende, los controles estatales de precios utilizados como un instrumento de planificación, ya sea por razones de competitividad internacional o también como parte de un contrato entre el Estado y la mano de obra organizada, pueden operar en realidad como un poderoso instrumento para la concentración y centralización del capital.

Cuando la concentración y la tendencia al monopolio habían avanzado bastante, como ocurría en Francia hacia 1965, el capital del sector mesoeconómico presionó para obtener menores controles de precios y mayor libertad de mercado. Y lo consiguió —libre de la vista del público— en las salas de reuniones de la Junta de Hacienda y Comercio del Ministerio de Hacienda. Uno de los resultados, incluso antes de los aumentos de

precios de los productos básicos y del petróleo, posteriores a 1970, fueron grandes presiones inflacionarias.

En suma, los planificadores que procuraban promover la gran empresa en Francia fueron hadas madrinas más bien que padres de la concentración de capital: patrocinaron, favorecieron y ayudaron un proceso que ocurría fundamentalmente mediante el mecanismo del mercado. Las jóvenes empresas europeas patrocinadas por los planificadores crecieron hasta dominar la economía, lo que llegó a plantear la pregunta de quién planificaba a quién —los planificadores a las empresas, o las empresas al plan.

Crisis y declinación

El sexto plan (1970-1975), a semejanza de las principales autoridades económicas de otros países, tampoco logró prever el alza del petróleo a partir de 1973. El grado de certidumbre relativa sobre la dirección general de la economía, que había sido evidente y acertado desde antes de 1950 hasta mayo de 1968, quedó fundamentalmente debilitado. La relativa complejidad del procedimiento de planificación de Monnet-Masse, con sus comités sectoriales de modernización, sus modelos econométricos cada vez más complejos y sus pronósticos más detallados, perdieron credibilidad, tanto entre los funcionarios públicos como entre los hombres de negocios, debido a un ámbito mundial cada vez más incierto. El alza del petróleo a partir de 1973 fue un golpe muy duro para Francia, pues es una nación cuya economía interna depende en un 85% de energía importada.

Como muy bien acotan Estrin y Holmes el séptimo plan (1975-1980) pasó a considerarse cada vez más como una tarea de relaciones públicas del gobierno (Estrin y Holmes, 1983). En 1975, mientras las demás principales economías del mundo apretaban los frenos en vez de ajustar la dirección luego de las alzas de la OPEP, el desempleo elevado afectó a Francia por primera vez desde de la guerra. El séptimo plan estipulaba que el retorno al pleno empleo era uno de los objetivos fundamentales del plan. Sin embargo, en contraste con los planes previos de postguerra no describía cómo podía lograrse esto, mientras el gobierno trataba en realidad de disimular los cálculos de los planificadores, quienes se percataban

de que este objetivo no podía satisfacerse con las políticas relativamente deflacionarias perseguidas por el propio gobierno. El paradigma keynesiano que había prevalecido en relación a la política macroeconómica en Francia durante todo el período de postguerra empezó entonces a ser puesto en duda cada vez más por los monetaristas y los que deseaban reducir las fronteras del sector público y otorgarles prioridad a las fuerzas del mercado.

En 1980, con la publicación del octavo plan nacional, era evidente que el gobierno francés presocialista tropezaba con dificultades considerables para asegurar la generación básica de recursos a nivel macroeconómico, o una escala suficiente de redistribución sectorial y social para compensar las tensiones creadas por el desempleo en las industrias tradicionales tales como el procesamiento de palabras y el procesamiento de datos en el sector servicios, encabezado por Simon Nora (El informe Nora). El informe Nora y Minc prevía graves tensiones sociales no sólo por el debilitamiento del empleo industrial debido a la modernización, sino también por la introducción de procesadores de palabras y datos en el sector servicios de la economía, donde se prevía que podría provocar el desempleo del 90% de la fuerza laboral existente dentro de 20 ó 30 años. Aunque la economía francesa había logrado sostener el proceso de industrialización en el tercio de siglo posterior a la segunda guerra mundial atrayendo a los vástagos de campesinos y agricultores a la industria y los servicios, la observación hecha por Nora no pasó inadvertida ni en Francia ni en el exterior.

El contexto internacional

No es evidente que la falta de soberanía económica demostrada en el caso británico estribara fundamentalmente en el poder limitado de la planificación indicativa y de los incentivos para aprovechar a las empresas multinacionales que dominaban por entonces la mitad del producto británico comercializable. Italia y Francia, por ser menos multinacionales, no encaraban el mismo problema o no lo sufrían en la misma escala. Jean Benard y Bela Belassa han afirmado que el ingreso en la CEE socavó las bases de algunas de las palancas claves de planificación del período de la cuarta República en Francia —en particular la

amenaza de que se redujeran los aranceles si una gran empresa no se ajustaba a la interpretación que los planificadores tenían del interés público. Pero no es claro que los planificadores estuvieran ejerciendo una influencia tan poderosa a través de este medio como para justificar la conclusión de que el ingreso en la CEE hubiera mermado las facultades de los planificadores. También era importante quizá el mayor poder negociador de las pocas empresas que en el decenio de 1960 habían llegado a dominar determinados sectores de la economía. Para entonces, la gran empresa reconstruida había llegado en Francia a hacer problemática la mediación del Estado entre el interés público y el privado.

Un argumento clave es que la liberalización creciente del comercio y los pagos en la economía mundial occidental en su conjunto desde fines del decenio de 1950 fue decisiva para erosionar el poder negociador del Estado en relación con el capital mesoeconómico. En cuanto a los aranceles, la Ronda Kennedy tuvo el objetivo de reducir el arancel externo común de la CEE para los productos industriales a un promedio insignificante de 6%. La abolición por la CEE de los aranceles internos sólo precedió al logro por los estadounidenses de la virtual liberalización total del comercio. El alza del mercado de los eurodólares precedió a la unión monetaria de la CEE con el establecimiento de una euromoneda efectiva, a la que tenían un acceso libre y expedito la mayoría de las grandes empresas de casi todos los países. La declinación de la función del FDES (Fondo de Desarrollo Económico y Social) en Francia y de la KfW (Corporación de Préstamos para la Reconstrucción) en Alemania Federal, como prestamistas a las grandes empresas, parece haber acompañado en parte esta tendencia.

Crisis fiscal

El cambio real a favor del capital y contra las finanzas públicas en el decenio de 1960 adoptó la forma de un mayor interés por parte de los planificadores y las autoridades públicas para lograr la competitividad internacional mediante el fomento de las exportaciones en las nuevas condiciones de liberalización.

En Gran Bretaña, las tasas nominales de impuestos sobre las sociedades habían sido totalmente compensadas hacia 1970 por una mayor

escala y variedad de bonificaciones, subsidios y donaciones gubernamentales a la industria. Como el sector comercial exportador representaba a las industrias manufactureras que transformaban las materias primas y los insumos energéticos en bienes para la distribución de servicios, ellos representaban, en la práctica una pérdida de eficacia para hacer tributar al sector productivo de la economía. En Francia, gran parte de la generosidad del sector público al sector privado parece haber ocurrido en el silencio de los corredores del Ministerio de Hacienda y ser menos susceptible de una evaluación precisa; pero, en todo caso, la tributación en Francia tendió a ser más regresiva y menos sesgada hacia el sector empresarial que en el Reino Unido. En Italia ha habido siempre algo de verdad en la opinión por lo demás chistosa que, de todas maneras, la gran empresa pagaba pocos impuestos o no los pagaba, manteniendo un juego de libros para el gobierno y otro para sí misma.

En la medida en que el capital multinacional estaba ejerciendo una influencia creciente en Europa occidental, la técnica de la fijación de precios de transferencia puso a las grandes empresas que operaban en más de un país en situación de incrementar el costo nominal de las exportaciones procedentes de las filiales del exterior, en forma tal de minimizar las utilidades en cualquier país o grupo de países en que la tributación nominal fuera elevada, "blanqueando" con frecuencia los fondos respectivos mediante la exoneración de impuestos en otros países. El resultado fue una inclinación creciente, dada la tendencia multinacional, a que las empresas mesoeconómicas que podían pagar más impuestos pagaran pocos o no pagaran ninguno.

Inflación y planificación

Dado que a fines de la década de 1960 las grandes empresas del sector mesoeconómico habían pasado a representar un tercio de la actividad económica de las principales economías de Europa occidental (por ejemplo, en la CEE en 1981 un tercio del PNB estaba representado por sólo 140 empresas), esta disminución de la tributación efectiva planteó una crisis fiscal para los estados que habían llegado a suponer que podían financiar sin dificultades, el mayor gasto público cons-

tantemente. En otras palabras, se socavó notoriamente la base fiscal del "Estado Keynesiano".

El gasto público se financiaba cada vez más mediante empréstitos y no a través de la tributación proveniente de los sectores productivos de la economía. Los costos de dichos empréstitos se cubrían cada vez mediante la tributación regresiva de los asalariados, que respondían a la amenaza contra sus ingresos reales con mayores exigencias de un ingreso nominal más elevado.

Los mayores costos salariales proporcionaban a su vez al capital privado el argumento para sostener que no podía apoyar las políticas estatales de restricción de precios. La inflación de los precios de los productos (que en muchos casos representaba la fijación de precios de transferencia por transnacionales integradas verticalmente) se sumaba a la inflación del alza del petróleo, a partir de 1973, que sólo hacía girar y volver a girar la espiral de una inflación ya bastante grande.

La inflación del tipo experimentado antes del alza de los precios del petróleo a partir de 1973 podría haberse tolerado durante algún tiempo, no sólo porque todavía se hallaba dentro de cifras moderadas, sino porque estaba acompañada por el crecimiento sostenido del ingreso en condiciones de pleno empleo relativo en la mayoría de los países capitalistas avanzados de Europa. Pero la combinación de la inflación y recesión desde 1973 en adelante expuso a los planificadores keynesianos a la crisis en materia de acumulación de capital, ingreso real y crecimiento de las utilidades.

Según las ortodoxias que cobraron aceptación en la década de 1960, los niveles relativamente elevados de desempleo garantizarían una moderación de las demandas salariales, básicamente mediante la reducción del poder negociador de los sindicatos. Este argumento Paish-Phillips estalló en pedazos a partir de mediados de la década de 1960 en el Reino Unido. En Italia, la combinación después de dos décadas de acción separada de los tres principales sindicatos industriales demostró que la tesis descansaba demasiado en una interpretación retrospectiva de la tranquilidad habida durante el prolongado auge de postguerra, hasta que el otoño caliente de 1968 invirtió el desequilibrio utilidades-salarios y amenazó una mayor acumulación de capital en gran escala bajo control privado.

Sin embargo, un factor en la combinación de inflación y recesión a comienzos y mediados del decenio de 1970 en Europa occidental parece haber radicado en las consecuencias hasta entonces inadvertidas de la tendencia al monopolio y al poder mesoeconómico en el corazón del sistema. En esencia, en el período inicial y más competitivo del capitalismo los precios tendían a preceder el producto y el empleo en los altibajos del ciclo económico. En los períodos de alza, los capitalistas esperaban con razón que podían exigir mayores precios durante un período de escasez relativa creciente de los insumos y de los bienes finales (cuando los ingresos eran elevados). A la inversa, en la baja, procuraban apoderarse de una mayor proporción de los mercados en declinación, bajando los precios con mayor velocidad que la caída de la actividad.

Planificación capitalista

El razonamiento precedente sugiere que:

- la planificación capitalista moderna fue sólo en parte responsable de la acumulación básica de capital que ocurría en Europa occidental después de la guerra;
- el manejo keynesiano de la demanda fue una explicación, y no la causa, del proceso conjunto de gasto público y acumulación de capital privado que ocurría en las economías europeas occidentales;
- la planificación indicativa estableció su reputación de postguerra durante el período en que, de hecho, estaba afectando sobre todo al gasto y la actividad del sector público;
- la liberalización del comercio incrementó en vez de provocar el desequilibrio creciente entre el poder económico de la gran empresa mesoeconómica y los planificadores gubernamentales.
- los planificadores principales procuraron ir más allá de la planificación macro o sectorial en el caso de las empresas mesoeconómicas industriales, mediante acuerdos voluntarios o indicativos;
- tales acuerdos carecían de la "atracción" suficiente para las empresas mesoeconómicas como para equiparar el "empuje" de la planificación del gasto público y de la empresa pública.

Nuevos fines y medios

Para que una sociedad democrática garantice los fines clásicos de bienestar, a saber, pleno empleo, distribución equitativa de ingreso y servicios sociales generalizados, tiene que lograr el control estratégico de la asignación de los recursos. También debe procurar que la planificación signifique tanto nuevos fines y objetivos como nuevos medios institucionales para lograrlos. Esto supone un nuevo marco de racionamiento sobre el papel de la economía en la sociedad, en vez de tratar simplemente —en vano— de hacer funcionar el sistema existente a niveles más elevados de producción y empleo. Significa, considerar además, la planificación como proceso de negociación social para nuevos fines —para las necesidades económicas y el desarrollo— y como un medio para la asignación democrática de los recursos en beneficio del interés público.

Los nuevos fines y medios en materia de planificación —como proceso de negociación y debate— significan extender el proceso democrático hasta el centro de la planificación misma. Deben significar una ampliación del debate parlamentario, basado en principios democráticos, más allá del mero escrutinio de planes quinquenales elaborados por expertos técnicos y funcionarios públicos. Para que los medios de negociación y debate democráticos en la sociedad sean eficaces tendrán que contar con una nueva composición en las economías mixtas hasta ahora desiguales, y con una ampliación de nuevas formas de empresas públicas y cooperativas mediante las cuales el sector público puede emprender en forma directa lo que la empresa privada no puede o no desea realizar. Para que esto no desemboque en la centralización excesiva del poder estatal, la función del gobierno debe limitarse a la intervención estratégica, en vez de inmiscuirse en cada proceso de asignación de recursos.

Hasta ahora, los gobiernos al encarar la crisis han reaccionado a la defensiva, adoptando una serie de tácticas que se supone que protegen su posición hasta que el mecanismo del mercado asegure una recuperación del sistema. Esta reacción, ya sea debido a un keynesianismo precavido o un monetarismo maníaco, no ofrece solución alguna para la crisis. El propio Estado tiene que convertirse en protagonista del nuevo modelo de desarrollo, ocupándose más de los medios y fines

de un nuevo orden social y económico y menos de los medios destinados exclusivamente a defender o restablecer el sistema ya obsoleto del pasado.

Más allá de la planificación indicativa

La mayor parte de la intervención estatal previa ha sido calificada de planificación. Pero los planes respectivos han sido secundarios y no primarios; pasivos y no activos, y han existido más bien en el papel que en el campo de la política real. Se le pidió al Estado que fijara objetivos que no podía cumplir, pues carecía de mando sobre sectores y grupos estratégicos de la economía. Se le pidió que salvara a grupos empresariales en falencia, que contrarrestara el desempleo, la inflación y el déficit público creciente, sin contar con una estrategia para el futuro o medios para su realización.

En cierto sentido, como carecía de un marco en que la planificación fuera un proceso de negociación social para cambiar opciones en el sistema, el Estado no podía ni siquiera simular un modelo operacional del futuro. Carecía asimismo de las relaciones sociales de consentimiento —necesarias para alcanzar tal escenario futuro. Como suponía que existían demasiados conocimientos en el sistema, confiaba en modificar la configuración de la economía principalmente mediante políticas macroeconómicas agregadas, dejando un marco de incentivos para inducir a los sectores mesoeconómico y microeconómico a seguir los objetivos del plan.

Las relaciones estructurales dentro del sistema, y especialmente un sistema en proceso de profundos cambios, se identificaban a veces como problema, pero permanecían sin solución. Se desconocía o se postergaba en gran medida la distribución social, y especialmente el problema de las transferencias de productividad entre los ocupados y los desocupados o en retiro.

La mano visible y la mano invisible

Una de las características más notorias de la crisis actual es la falla de la mano invisible del mercado elogiada por sus principales apologistas, incluso Friedman. En cambio, la planificación tiene que hacer visible su mano a través de la serie de mecanismos complejos por los que el poder pue-

de descentralizarse extendiéndolo al mercado y a los sectores sociales. Asimismo la sociedad tiene que controlar la mano visible del Estado mediante nuevas formas de mecanismos representativos para que sea democrática y socialista y no burocrática o capitalista estatal.

La planificación del nuevo modelo de desarrollo entraña la planificación sistemática global y también la planificación dentro del nuevo sistema de negociación social que favorece el cambio. Asimismo, dicha planificación tiene que ir más allá de las formulaciones tradicionales de planificación indicativa o imperativa.

La planificación sistemática procura incluir dentro de su marco de análisis y evaluación todas las variables consideradas pertinentes para el proceso de planificación y articula los planes y aspiraciones individuales dentro de un marco coherente global. En efecto, los instrumentos de la planificación democrática son planes —en plural— mientras que la validez de la planificación es dar coherencia a las aspiraciones individuales que de otro modo, por obra del mercado, resultan incoherentes o inconclusas. El proceso de planificación tiene que brindar, además, medios para que los planes sectoriales, sociales y espaciales (regional-urbano) puedan conciliarse dentro de un marco nacional dado.

Planificación y negociación

Los planes, para ser eficaces, tienen que ejecutarse. Por otra parte, es evidente que habrá intereses contrapuestos en el proceso de planificación. Para lograr una coherencia de la especie que ahora no puede lograrse a través del mercado, el proceso de planificación tiene que entrañar en sí una compensación entre diferentes grupos y clases sociales.

De hecho, dicho proceso de compensación y negociación equivaldría en el fondo a la reintroducción del proceso del pluralismo en la economía moderna, porque, en realidad, ya no vivimos en un sistema de mercado. La economía capitalista contemporánea está dominada por unos pocos grupos de interés poderosos, concentrados en la relación privilegiada entre la gran empresa y el Estado. Este mercado "administrado" fue reconocido en una forma previa por Galbraith bajo el título de "el sistema de planificación". Pero, en realidad, el componente de gran empresa en este

sistema no puede planificar, debido tanto a la crisis de acumulación y ventas como, precisamente, a que el gobierno y los sindicatos han sido marginados en el proceso de toma de decisiones. Por ende, la gran empresa, los sindicatos y el gobierno "negocian" pero sin un marco estratégico de planificación.

La planificación y los sindicatos

Es evidente también que la nueva dimensión de la planificación materializada en un nuevo modelo de desarrollo entraña un cambio fundamental para los sindicatos. Si éstos prefieren mantenerse dentro del marco de la negociación colectiva tradicional en materia de salarios y condiciones de trabajo, no querrán o no podrán tomar parte en el nuevo proceso de planificación y en la asignación global de recursos de la sociedad. Esto entraña, por cierto, un nuevo desafío y una nueva responsabilidad para los sindicatos. Muchos temen quedar incorporados al sistema si participan en los nuevos procedimientos de planificación de esta índole. Pero, por otra parte, los sindicatos no pueden evitar la crisis y sus consecuencias manteniéndose al margen del nuevo proceso de negociación. Si lo hacen serán observadores y víctimas y no agentes y beneficiarios. Sin ellos, la nueva planificación no sería democrática ni tendría probabilidad de traspasar recursos a favor de los trabajadores.

La planificación y los consumidores

Un nuevo sistema de planificación no sólo necesita negociación por parte de los productores sino también por parte de los consumidores. Hasta ahora, el sistema de producción y consumo en masa ha relegado el movimiento de los consumidores y sus grupos de presión al papel de protesta acerca de la calidad de los productos, y no de sus precios, el mercado que sirven o su función en la asignación de recursos. En este sentido el consumidor es la víctima y no el vencedor del sistema actual. El contraste no será sólo entre la soberanía del consumidor y la del productor, sino también entre el mito del mercado y la incapacidad del consumidor para controlar los bienes y servicios que el mercado supuestamente suministra.

En un proceso de planificación sistemática

democrática, el Estado ya no puede pretender que representa al consumidor. Para contrarrestar las fuerzas actuales es imperativo que se produzca una transformación del papel del consumidor, lo cual significa para éste un papel renovado y más amplio en el proceso de negociación sobre el uso de los recursos en la sociedad: es decir, dentro del proceso de planificación democrática.

La planificación por acuerdo

Se han agregado nuevas dimensiones a la posibilidad de una planificación eficaz en el sector de la gran empresa mediante el surgimiento de políticas paralelas o convergentes en algunos de los partidos claves de la izquierda europea y en los sindicatos de Australia y los Estados Unidos.

Los acuerdos en materia de planificación han sido la política oficial del partido laborista desde 1973. Una política similar se formuló en el *project socialiste* del partido socialista francés considerado como la "viga maestra" de su política industrial, y en junio de 1982 el gobierno francés introdujo los *Contrats de Plan*, que abarcaban tanto las empresas del sector público como las del sector privado que recibían una ayuda estatal considerable. En Bélgica, el partido socialista flamenco ha venido estudiando con detenimiento la adopción de *Accords de Planification*. Los sindicatos australianos en colaboración con las administraciones laboristas de los gobiernos estatales, han venido siguiendo la misma política. En Grecia, el PASOK se ha sumado a esta tendencia con una política del mismo nombre, según lo que declaró el Primer Ministro en septiembre de 1982.

En Italia, ya desde antes de 1970 se siguió una política similar a la de los acuerdos de planificación bajo la égida del gobierno de centro izquierda con el nombre de contratos programados (*Contrattazione Programmata*). Ultimamente se han reintroducido también los acuerdos de planificación en los grandes proyectos de inversión en el Sur. En 1971, se promulgó en Bélgica la legislación sobre dichos contratos de programa (*Contrats de Programme*) cuando los socialistas participaban en el gobierno y bajo su influencia. En Portugal el gobierno socialista propuso la legislación para una política del tipo de los contratos de programa.

En el plano internacional, algunos sindicatos destacados, como la Federación Internacional de Trabajadores Metalúrgicos, han recomendado recientemente la introducción de negociaciones en los acuerdos de planificación (Federación Internacional de Trabajadores Metalúrgicos, 1982).

Cabe subrayar que las políticas previas de planificación contractual bilateral exclusiva entre el gobierno y la empresa no siempre han tenido éxito. En algunos casos han fracasado notoriamente, y no han logrado provocar un cambio fundamental del equilibrio entre el poder público y el privado. Sin embargo, un elemento clave de dichas políticas ha sido el carácter voluntario de los acuerdos. Con posterioridad a 1970 los planificadores belgas estaban conscientes de que los acuerdos que negociaban con empresas como Siemens y Phillips corrían el riesgo de convertirse en ejercicios de relaciones públicas con las empresas respectivas, las que podrían aparecer cooperando con el interés público pero cuya influencia en realidad era casi nula.

No obstante, también cabe afirmar que el enfoque de la planificación bilateral ha sido restringido hasta ahora, no sólo porque no estaba abierto a la participación de los sindicatos, sino también porque no se le otorgaba un papel central en el proceso de planificación. En general, se seguía aplicando dentro de un marco sectorial o microeconómico. Por ende, tendía a responder a los problemas en el plano de las diversas empresas e industrias.

Potencial de planificación

Si el criterio del acuerdo de planificación es el de realizar su potencial, tiene que propender conscientemente a relacionar los objetivos y políticas macroeconómicos con los cambios de comportamiento de la gran empresa mesoeconómica. La política macroeconómica convencional no se ha equivocado en cuanto a su objetivo de modificar el funcionamiento agregado, sino en los medios que ha adoptado para ello. El prolongado ciclo de planificación de la gran empresa con proyectos en mayor escala y de mayor complejidad técnica dura ahora tanto o más que la mayoría de los gobiernos, y por cierto más que los diversos presupuestos. Asimismo, las políticas nacionales para la macroeconomía están influidas notoria-

mente tanto por el ámbito internacional como por la gama global de empresas transnacionales.

En este sentido, ninguna política de planificación en pro del cambio puede ser eficaz sin una política macroeconómica reflacionaria. Los acuerdos de planificación en el plano de las empresas pueden ser el complemento pero no el sustituto de la política macroeconómica.

Se ha insistido además en que el surgimiento de la gran empresa multinacional ha divorciado ahora la macro-micro síntesis *tanto* la keynesiana *como* la monetarista.

Por tanto, la planificación por acuerdo en el plano de la gran empresa tiene que relacionar las variables macroeconómicas claves siguientes:

- Precios, productividad y utilidades (tasa de rendimiento)
- Producto
- Empleo
- Comercio (incluido el comercio con las filiales)
- Inversión
- Consumo

Dentro del marco de los acuerdos de planificación, dicha política tiene que estar también en condiciones de tomar en cuenta tres aspectos principales de distribución que se han examinado:

- Estructural (entre sectores y empresas)
- Social (entre grupos económicos y clases sociales)
- Espacial (entre regiones y zonas urbanas).

Contabilidad y rendición de cuentas

Si este subtítulo parece ambicioso es preciso tener presente que hay un pequeño número de empresas que dominan ahora la macroeconomía en cualquier país europeo. Sólo 140 empresas representan un tercio del PNB de la Comunidad Europea. En la práctica, entre 100 y 150 empresas tienden a representar, en una economía europea típica, la mitad o más de la mitad de los principales sectores de actividad. Lo que se hace en el plano estructural domina no sólo los agregados macroeconómicos sino que domina también la distribución social y espacial de la actividad. A su vez, según lo ha reconocido por décadas la teoría oligopólica corriente, las principales

empresas del sistema dominan el sector microeconómico formado por las empresas nacionales, regionales y locales más pequeñas.

Desde el punto de vista técnico, es muy ventajoso introducir la dimensión mesoeconómica en la contabilidad nacional e internacional. En efecto, las principales empresas son ahora tan multinacionales, que las cifras nacionales sobre concentración están muy vinculadas con la concentración internacional (por ejemplo, las 140 empresas que ahora representan un tercio del producto bruto de la CEE). Si las principales empresas tuvieran la obligación de presentar mediante categorías contables fijas tanto su actividad actual como su política futura, esto podría volver transparente un futuro que actualmente se ve opaco. Por ende, la información sobre la actividad proyectada de unas pocas decenas de empresas podría darle al gobierno la base para transformar el desempeño macroeconómico a través del sector mesoeconómico.

Tal base de datos de muy pocas empresas podría relacionarse fácilmente con las técnicas de insumo-producto. Los datos podrían cotejarse sobre la base de uno o más de los tres criterios siguientes: i) coeficientes de concentración de las empresas, ii) las empresas que representan la mitad superior del sector, o iii) las empresas con más de una cifra de negocios anual dado. También se podría solicitar a las empresas que presentaran información adicional dentro del contexto de un acuerdo de planificación concreto. Esto no es otra cosa que la serie de datos exigidos en Bélgica en virtud del procedimiento para elaborar contratos de programa, pero más sistemático y más vinculado con las estructuras macro y microeconómicas.

Podrían rastrearse los vínculos entre los sectores mesoeconómico y microeconómico mediante la información obtenida de las principales empresas en el sector de los acuerdos de planificación. Esta es la importancia de la información sobre "compradores y proveedores" que debe exigírsele a las principales empresas. En principio, no es difícil obtener información sobre la distribución social (por salario, aptitud, sexo). La distribución espacial, de la inversión y el empleo de las filiales y plantas de la empresa mesoeconómica puede contribuir a establecer un "mapa" socio-espacial de las empresas dominantes del sistema.

Poder público y poder privado

El progreso técnico y las nuevas tecnologías como los procesadores de palabras y datos y la robotización entrañan un desempleo neto considerable si se proyecta al futuro un modelo privado de crecimiento capitalista. Además, dicho crecimiento sólo tendrá una distribución parcial y desigual: sólo beneficiará a ciertos grupos y clases sociales y a regiones o zonas limitadas.

Como ya se ha señalado, para que un nuevo modelo de desarrollo desplace al monetarismo en el programa europeo tendrá que producirse un desplazamiento radical del consumo privado hacia el consumo social. Habrá que redistribuir la productividad de las nuevas tecnologías en los tres sentidos fundamentales ya descritos, es decir i) estructuralmente —entre empresas y sectores; ii) socialmente —entre diferentes grupos y clases, y iii) espacialmente entre diferentes zonas y regiones.

La política macroeconómica fiscal tendrá que desempeñar un papel clave permanente en este proceso. Pero las principales beneficiarias de las nuevas tecnologías serán las principales empresas del sector mesoeconómico (ya sea en forma directa, dado que su sola escala puede justificar los gastos de inversión, o en forma indirecta, al obtenerse ventajas provenientes de la mayor productividad de las empresas proveedoras). Habrá que considerar nuevas formas de tributación en relación con la gran empresa para evitar la subdeclaración de utilidades mediante la fijación de precios de transferencia. Dicha responsabilidad tributaria sólo puede ser eficaz si se negocia directamente con las empresas individuales mediante un tipo de procedimiento similar a los acuerdos de planificación. Dicha política significa restricciones para el sector de la gran empresa y la aplicación de sanciones por los gobiernos si hay falta de cooperación o una omisión flagrante del interés público.

Si con estos medios el Estado pudiera ir más allá de la planificación indicativa, debería reservarse el derecho de que ninguna empresa mesoeconómica recibiera i) contratos públicos, ii) ayuda pública, o iii) exenciones de los controles generales de precios, a menos que negociara un acuerdo de planificación. Por cierto que estos tres factores del gasto público, el subsidio público y los controles públicos son combinaciones po-

tencialmente poderosas de incentivos y restricciones para el sector privado.

La contrapartida de las restricciones precedentes es la planificación mediante la ampliación del sector público. Por cierto que esto varía, en la izquierda europea, entre los grandes compromisos de ampliación del partido socialista en Francia hasta el compromiso de democratizar el sector público ya existente, en el caso del partido comunista de Italia. En general, la extensión del sector de las empresas públicas puede considerarse como una medida directa que "empuja" la inversión, el empleo, el emplazamiento, etc., contra el efecto de "tracción" indirecto de las políticas de acuerdos de planificación sobre el sector privado de la gran empresa.

La experiencia francesa reciente, bajo el gobierno socialista, de pasar a propiedad estatal las principales empresas no debe considerarse como una refutación de este potencial. No obstante, las medidas deflacionarias introducidas por el gobierno en respuesta a la presión especulativa internacional contra el franco, exceptuaron los programas claves de inversión y modernización; y más de la mitad de este aumento de la inversión correspondió a los grupos de empresas públicas existentes y nuevas durante un período de cinco años.

Así, en el corazón de las economías de Europa occidental hay nuevas dimensiones para conciliar la planificación estratégica eficaz con un grado elevado de evolución de la toma de decisiones tácticas en la empresa. Este proceso debe involucrar la negociación conjunta, mediante acuerdos de planificación entre representantes del gobierno, los sindicatos y las gerencias (gerencia convencional o elegida por los trabajadores). Esta fórmula tripartita hace factible la conciliación del interés público de la sociedad en su conjunto con el interés económico de las empresas viables del sector.

Negociación conjunta

La negociación conjunta ofrece la posibilidad de incorporar tres grandes dimensiones para la planificación democrática:

i) un cambio fundamental en el equilibrio de

- podere de la gran empresa desde el capital hacia la fuerza de trabajo y el gobierno;
- ii) un marco para la conciliación de los intereses potencialmente contrapuestos entre los productores de la gran empresa y los productores y los consumidores en general; y
 - iii) un marco en que dicha negociación estratégica evite tanto la planificación excesivamente centralizada de las economías dirigidas y los modelos ineficaces de la planificación meramente indicativa.

Además, posibilita un mayor grado de autogestión y control por parte de los trabajadores en la vasta mayoría de empresas pequeñas y medianas del sistema. En esencia, la descentralización y el control por los trabajadores en Yugoslavia ha tenido por resultado una tendencia a la planificación nacional estratégica insuficiente, con desequilibrio regional persistente, inflación de precios y problemas de balanza de pagos. Pero la negociación conjunta de los fines y medios de la planificación en el sector de la gran empresa, y a través de instituciones democráticas, podría dejar a un 99% de las empresas en libertad para emprender, dentro de directrices generales, su propia asignación de recursos sin intervención central directa en casos concretos.

Para que dicha planificación democrática consiga movilizar los recursos económicos en el interés público necesitará un marco para el proceso de planificación como negociación social. Si queremos evitar la planificación autoritaria o tecnocrática impuesta desde arriba, tenemos que transformar también el marco previo de la planificación quinquenal que había predominado en Europa occidental tanto como oriental. Por una parte, dicho marco es demasiado extenso para permitir una modificación eficaz de los fines y medios de la planificación. Así, los parlamentos sólo tienen dos oportunidades en una década para hacer observaciones a los planes después que ya se han formulado en detalle en el seno de los ministerios de hacienda, industria y planificación. Sin embargo, estos planes quinquenales no adoptan un horizonte de tiempo suficientemente largo como para proyectar cambios en la estructura global de la economía y la sociedad. En consecuencia, su marco tiende a reforzar la seudoplanificación como exhortación a que el sistema imperante funcione a mayores niveles de producción.

Planes alternativos

El reconocimiento del nuevo dominio que ejerce el poder de la gran empresa sobre la economía contemporánea proporciona las bases para un marco de planificación democrática. Tales empresas emplean, con pocas excepciones, un horizonte quinquenal de planificación interna. Estas empresas tienden a emplear perspectivas tecnológicas y de innovación de hasta 10 años y más, mientras que en realidad adaptan sus planes de inversión sobre una base anual o menos que anual. De esta forma, su planificación empresarial, basada en criterios privados, equivale a un plan quinquenal en marcha que se adapta anualmente, con una perspectiva de pronóstico y tecnología a más largo plazo.

Debe dársele cada vez más a los sindicatos medios y fondos para proponer y desarrollar otros planes empresariales, con opciones y criterios diferentes de los del sector privado. La factibilidad de dichos planes alternativos ha sido demostrada en varias empresas, y especialmente en las propuestas de Lucas Aerospace Combine Committee respecto a una gama de productos de la "industria vital" de la salud, la seguridad y el transporte, frente a la "industria letal" de la defensa.

En virtud de este proceso de planificación democrática debe transformarse la planificación empresarial privada de la gran empresa. La gran empresa suele revisar los resultados del año anterior en los primeros meses de un año determinado, y efectúa un examen previo cada año (con frecuencia en los últimos meses) de las perspectivas del año venidero. Esta adaptabilidad bianual podría socializarse mediante el principio tripartito de la participación tanto de las autoridades públicas como de los sindicatos en las negociaciones del cambio en la planificación empresarial del sector mesoeconómico, con un calendario similar para cada año. Esto es perfectamente factible en una situación en que sólo una decena de empresas de las principales economías de Europa occidental representan alrededor de la mitad de la inversión, el producto y el comercio nacionales.

Asimismo, no hay motivo para que los parlamentos no participen en un debate nacional bianual sobre los resultados de las negociaciones

tripartitas en los sectores mesoeconómicos público y privado. Dicho proceso continuo de la planificación negociada dejaría a los parlamentarios

en una posición informada para poder presionar en pro de cambios adicionales en cuanto a los objetivos y métodos de la propia planificación.

Referencias bibliográficas

Delors, J. (1978): *The Decline of French Planning. Beyond Capitalist Planning* (Stuart Holland ed.), Oxford, Basil Blackwell.

Estrin, S. y P. Holmes (1983): *French Planning in Theory and Practice*, Londres, George Allen y Unwin.

Federación Internacional de Trabajadores Metalúrgicos (1982): Programa Global del Empleo, Roma, 10 y 11 de junio.

Lutz, V. (1969): *Central Planning for the Market Economy: An Analysis of French Theory and Experience*, Londres, Longmans, p. 184.

Saingeour, J. (1965): Entrevista con S. Holland. Diciembre.

Shonfield, A. (1975): *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power*, Oxford University Press, Londres/Nueva York/Toronto (II parte, cap. 5: La tradición estatista: Francia).



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

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

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

ENCUENTRO REGIONAL CLAD/ILPES/INAP

REESTRUCTURACIÓN ECONÓMICA: PERSPECTIVAS DE
LA INTERVENCIÓN ESTATAL Y NUEVAS POLÍTICAS DE
EMPRESAS PÚBLICAS

México, D.F. - 18 al 21 abril 1988

EFICIENCIA GLOBAL DE LA ECONOMÍA:
INTERACCIÓN DE LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO

Juan M.F.MARTIN

INTRODUCCION

1. La expansión del Sector de Empresas Públicas (SEP), sobre todo en las dos últimas décadas, ha sido un fenómeno generalizado en las economías mixtas, no sólo en los países del mundo en desarrollo sino también en los países desarrollados.

2. Una de las características básicas del SEP en el ámbito de los países latinoamericanos es su marcada heterogeneidad, tanto desde el punto de vista de las formas de organización jurídica, de la estructura patrimonial de las empresas, de la naturaleza de los bienes y servicios que presta, como por los distintos mercados y necesidades sociales hacia los cuales se orienta y, aún, desde la propia historia de la creación o incorporación de cada empresa al sector público. En realidad, existen varias historias paralelas en la conformación del SEP, que obedecen a diferentes racionalidades. Por este motivo, carece de sentido diagnosticar los problemas del sector sin referencia a su heterogeneidad, o establecer políticas uniformes sobre una realidad tan compleja y diversa.

3. El SEP ha desempeñado un papel deliberado y decisivo en la consolidación de los estados nacionales independientes de la región y en su proceso de desarrollo económico y social. Sin embargo, algunos análisis nacionales coinciden en señalar un crecimiento no necesariamente planeado del SEP durante los últimos años; éste ha sido más el resultado de soluciones ad-hoc a problemas de política económica (por ejemplo, la incorporación de empresas privadas en situación de falencia), que la consecuencia de una orientación de largo plazo hacia una creciente estatización de la economía.

4. Cuando este resultado se aprecia en su conjunto el SEP constituye un conglomerado técnico, económico y financiero complejo y diversificado, que impone demandas muy elevadas para su gestión y control efectivos, entre ellas:

- dificultades conocidas para gerenciar conglomerados de gran dimensión (públicos o privados);
- demanda excesiva sobre aparatos públicos desarticulados; y
- diferencia entre propiedad estatal y capacidad de dirección pública efectiva.

5. Asimismo, estos conglomerados operan en el contexto de economías que exhiben visibles signos de ineficiencia global, tanto en el sector público como en el privado, en un círculo de interacción perverso. Por consiguiente, apuntar sólo a la falta de eficiencia en el SEP no parece la aproximación más adecuada; resulta más apropiado poner el acento en la necesidad de incrementar la eficiencia global (pública y privada) de la economía, para mejorar su competitividad externa y racionalizar su funcionamiento interno.

6. La discrepancia entre opiniones y realidades y las dificultades para comprender qué ocurre con la intervención estatal en América Latina, se deben en parte a la carencia de una teoría que explique el funcionamiento real de una economía mixta y que pueda fundamentar el diseño de políticas y otras medidas de acción concreta. La diversidad de facetas que ofrece el tema da paso a numerosos intentos de interpretación, generalmente contradictorios entre sí, y requiere métodos empíricos de análisis. En buena medida, la comprensión de la intervención estatal debe buscarse, todavía, en la práctica social y económica, antes de que puedan perfeccionarse las teorías correspondientes.

7. En este contexto destacan tres temas principales, con claras vinculaciones entre sí. En la sección A se realizará un análisis de los modos de interacción entre los sectores público y privado en el contexto de las economías mixtas de la región. A partir de esa presentación se revisarán algunos elementos básicos de la agenda para la reforma del SEP (sección B) y se examinarán las características centrales de los programas de privatización (sección C). En las consideraciones finales, se presentan una serie de interrogantes como base para el debate.

A. INTERACCION ENTRE LOS SECTORES PUBLICO Y PRIVADO

8. En su esencia, una economía mixta puede ser caracterizada por la coexistencia de dos principios organizativos básicos:

uno, el de la economía privada basado en relaciones de intercambio y con la tasa de ganancia como orientador principal en la asignación de recursos; y

otro, el de la economía pública donde prevalece como principio organizativo la asignación de recursos mediante disposiciones administrativas o procedimientos de naturaleza política.

Se trata, en síntesis, de dos lógicas distintas de asignación: por el mercado, una, y fuera del mercado, la otra.

9. Estas dos lógicas interaccionan tanto a nivel micro como macroeconómico. El primer tipo de interacción corresponde a las empresas de propiedad mixta, en las cuales mediante una gama relativamente amplia de modalidades diferentes se articulan, a nivel microeconómico, capitales privados y públicos. A nivel macro, por su parte, ambas lógicas interactúan por medio de un conjunto, en parte demandado y en parte impuesto, de numerosas medidas de política económica. A su vez, estas medidas pueden dividirse en políticas contra el mercado (las regulaciones de todo tipo) y a favor del mercado (diversas medidas de fomento a la actividad privada).

10. En el caso latinoamericano, la intervención estatal -y en particular la producción pública- se apoyó en dos tipos de consideraciones vinculadas ambas con la asignación de recursos, pero desde perspectivas diferentes. La primera, de carácter más académico y de enfoque micro y estático, estuvo centrada en la corrección de las denominadas fallas del mercado; la segunda, más pragmática y con un enfoque macro y dinámico, giró en torno al papel del Estado en el proceso de acumulación de capital.

11. La aproximación teórica tradicional al análisis económico de la producción pública, se encuadra en las proposiciones de la Economía del Bienestar. Como es sabido, dada una determinada distribución de los factores de producción, las fuerzas competitivas en una economía de mercado generarán una asignación de recursos eficiente en el sentido de Pareto. Hay múltiples razones por las cuales el sistema de precios de mercado no da las señales adecuadas para la asignación eficiente de recursos. En el contexto de esta discusión, cabe destacar dos: i) cuando existen rendimientos crecientes a escala en la producción, por ejemplo, en la distribución de electricidad; y, ii) en la presencia de externalidades, como es el caso de la congestión en el tránsito urbano. La respuesta generalizada en las economías de América Latina a esta situación ha sido la producción pública.

12. Por consiguiente, uno de los fundamentos teóricos para la producción pública se basa en consideraciones de eficiencia asignativa; es decir, apunta a lograr una asignación eficiente de recursos en el conjunto de la economía. En contraste con lo anterior, el argumento en favor de la iniciativa privada descansa en el papel de los incentivos y restricciones que impone la competencia para alcanzar la eficiencia productiva (ó técnica) de la empresa (maximización de ganancias, o minimización de costos para un dado nivel de producción).

13. El enfoque normativo de la economía de la empresa pública supone, implícitamente, la existencia de eficiencia productiva. La relevancia empírica de este supuesto es importante por cuanto la eficiencia productiva es una condición necesaria para la eficiencia asignativa (Rees, 1984) que, como se señaló, fundamenta la producción pública. La heterogeneidad del sector de empresas públicas en los países de la región no permite una respuesta taxativa, ni mucho menos única, en el sentido de si dicho supuesto es válido o no. El peligro para la eficiencia productiva de una posible discrepancia entre las modalidades efectivas de gestión y su visión normativa fue tempranamente planteado (Little, 1952). El argumento central señalaba las complicaciones de un contexto que impedía definir con claridad los objetivos de la empresa y, concomitantemente, las dificultades para evaluar su gestión por resultados.

14. La empresa pública debe responder a una triple lógica: i) la de entidad empresarial; ii) la de instrumento de política gubernamental; y, iii) la de unidad de producción sujeta a evaluación pública (Martín, 1986). La frecuente falta de congruencia entre las dos primeras lógicas (maximización de ganancias vis.a.vis eficacia en el logro de objetivos gubernamentales), contribuye a crear una imagen de ineficiencia de la empresa pública que se fundamenta en su déficit financiero o, alternativamente, en su necesidad de recursos fiscales compensatorios. Paralelamente, la presión para reducir sus gastos resulta en un deterioro de los niveles de servicio y perjudica, así, su valoración en el ámbito de la tercera lógica (entidad de producción sujeta a evaluación pública).

15. En teoría, la empresa privada se guía por una lógica más simple cual es la maximización de la tasa de ganancia y tiene un indicador claro de su desempeño dado por el valor de sus acciones en el mercado. Adicionalmente, la competencia en los mercados de productos castiga con la quiebra a las empresas ineficientes, mientras que la competencia en los mercados de capitales posibilita el desplazamiento de sus directivos antes de que la empresa alcance un punto crítico en su gestión.

16. La realidad de las economías de la región contrasta, sin embargo, con este modelo de disciplina impuesto por el mercado. La falta de competencia en los mercados de productos, el mínimo número de empresas que cotizan en bolsa, su poco abierta estructura de capital y el escaso desarrollo de los mercados de capitales, o su misma perversión especulativa, reducen -muy

sensiblemente- la presión sobre las empresas privadas para alcanzar eficiencia productiva y asignativa.

17. Esta oposición entre incentivos supuestos y reales, tanto en la gestión de las empresas públicas como privadas, es un claro indicador de las deficiencias en el funcionamiento global de la economía y cuya explicación debe buscarse en la segunda perspectiva antes señalada: el papel del Estado en el proceso de acumulación de capital.

18. La magnitud y el ritmo de la intervención estatal en el caso de las economías latinoamericanas a partir de la segunda posguerra -y en algunos países desde algunos años antes-, se apoyó en un consenso bastante generalizado acerca del papel a cumplir por el Estado en la dinamización del proceso de desarrollo económico. Este modelo se basó, por un lado en la capacidad del Estado para financiar su propio gasto y reasignar los flujos de ahorro de la economía y, por otro, en un amplio y consistente sistema de regulaciones.

19. Esta combinación coherente de producción mixta y regulaciones configuró un cuadro de crecimiento en que destacaron, por su dinamismo, dos agentes económicos: el monopolio estatal -natural y protegido- y los monopolios y oligopolios privados protegidos. En ambos casos, la falta de competencia restringió -severamente- los incentivos para lograr eficiencia en la producción y en la asignación de recursos; asimismo, condujo -a los dos agentes-hacia una pugna permanente por las apropiación de cuasi-rentas originadas en mercados reservados y no desafiables.

20. En este contexto, las lógicas de la producción pública y privada han interactuado bajo una modalidad crecientemente conflictiva, sobre todo a partir de la crisis del modelo desde comienzos de la década pasada.

- en relación con los empresarios se percibe una doble actitud frente al intervencionismo estatal: por un lado, su propensión a adherir a un discurso ideológico que achaca a la ingerencia estatal la mayoría de sus males y, por otro, su presión sobre los recursos públicos para compensar falta de competitividad, incrementar ganancias, o resarcir pérdidas de decisiones equivocadas.
- por el lado de los funcionarios públicos también se perciben dos tipos de actitudes: una, intentar trasladar mecánicamente las modalidades de gestión privada a la esfera pública, ignorando las diferencias en objetivos y procedimientos que derivan de la lógica particular de asignación de los recursos en cada sector; y, otra, insistir en el aumento de las regulaciones por considerar al sector privado como estructural y permanentemente débil para ejercer la función empresarial, o inevitablemente perverso en su modalidad de funcionamiento.

21. Es indiscutible que diversas experiencias pueden avalar cualquiera de estas posiciones: es posible tanto argumentar por "el fracaso de la estatización" como, también, es válido hablar de "la estatización del fracaso". El punto es, sin embargo, que de no superarse esta situación de

conflicto y desconfianza mutua, las tareas del desarrollo y de la convivencia democrática tienen menores posibilidades de éxito. En suma, deben construirse los puentes que permitan superar las discontinuidades que una y otra posición se empeñan en establecer (ILPES, 1985). En este sentido, conviene recordar que las relaciones entre los participantes de ambos sectores se han vuelto cada vez menos anónimas en la economía moderna y, en consecuencia, ha aumentado la importancia de la negociación.

22. Es probable que sea hora de un NUEVO TRATADO DE LIMITES entre lo público y lo privado, pero es indudable que se requieren urgentes ACUERDOS DE INTEGRACION FRONTERIZA (prioritariamente, entre ellos, uno sobre innovación tecnológica y, otro, sobre flujos de financiamiento recíproco). La razón es simple: el carácter mixto de una economía no está sólo dado por la coexistencia obvia de diversas formas de propiedad sino, principalmente, por sus interacciones y articulaciones y por las modalidades de funcionamiento de la economía en su conjunto. En un marco democrático tanto el eventual nuevo tratado, así como los acuerdos mencionados deberían recibir una discusión amplia y caracterizarse por su transparencia.

23. Los desafíos inéditos impuestos por la crisis exigen hoy soluciones distintas y, en particular, alcanzar una mayor eficiencia global y flexibilizar la estructura productiva para maximizar su capacidad de adaptación permanente ante los cambios desfavorables y ante las oportunidades que también ofrece un marco externo volátil y turbulento. Así, la tarea del desarrollo necesita encarar la asociación entre empresariado y gobierno, como un sutil desafío a su labor de concertación social. Sólo una auténtica fuerza empresarial (privada y pública) puede liderar los cambios que modernicen el aparato productivo; sólo la conducción gubernamental, con una visión de largo plazo, puede discriminar los riesgos de la dependencia tecnológica y reducirlos, mediante una política de desarrollo legitimada por el conjunto de la sociedad (ILPES, 1987).

24. En este sentido, los países de la región enfrentan el desafío de una ofensiva, esgrimida con notoria insistencia por los organismos financieros internacionales y otros observadores externos, que pone el acento en la necesidad de privatización (Aylen, 1987). Esta propuesta de cambio direccional ha penetrado al ámbito de la discusión interna en varios países de la región, encontrando eco en algunos actores nacionales. Otros han cuestionado ya sea los fundamentos, la magnitud o la velocidad del cambio direccional propuesto.

25. Aunque la aplicación dogmática e indiscriminada de esa posición tiene que ser confrontada, hay dos buenas razones por las cuales el problema debería ser cuidadosamente analizado en el contexto de cada situación nacional:

una, de carácter político: la consideración de que todo debe provenir, o debe ser solucionado, por la iniciativa estatal es contradictoria con el concepto mismo de economía mixta; genera comportamientos sociales pasivos y dependientes, poco comprometidos con la realidad y con indeseables reducciones en la creatividad, iniciativa y responsabilidad de los distintos actores nacionales;

otra, de carácter técnico: el conjunto de funciones desempeñadas por el sector gubernamental constituye un conglomerado productivo, económico y financiero muy complejo y diversificado y que presenta, además, articulaciones perversas con el sector privado. Por ello, impone demandas al gobierno muy por encima de su disponibilidad real de recursos creativos, negociadores, organizacionales y financieros.

26. Hay también una razón más pragmática: en los países del área, sus gobiernos han adoptado, o están considerando adoptar, acciones para redefinir la relación público-privado, dentro de un marco de aguda controversia e incertidumbre acerca de sus posibles resultados. Indudablemente es necesario un serio esfuerzo de imaginación e iniciativa para encontrar soluciones aceptables y viables. En la sección C, se examinan los argumentos y la experiencia reciente de programas de privatización.

27. Cabe destacar, también, que aún si se alcanzan éxitos importantes en el proceso de privatización, transferencia de administración o descentralización, parece realista pensar que subsistirá un sector público amplio, lo cual obliga, al mismo tiempo, a continuar y acrecentar el esfuerzo de modernización y mejora del desempeño económico y social del sector público, tema de la próxima sección.

B. LA REFORMA DEL SECTOR DE EMPRESAS PUBLICAS

28. En la experiencia latinoamericana, con variantes nacionales, el SEP se encuadró predominantemente en el denominado régimen de supervisión ministerial. Esta estructura tenía como finalidad: uno, alcanzar los objetivos fijados en el acto de constitución de cada empresa; dos, armonizar su gestión con la política y con la programación establecida por el gobierno para el respectivo sector de actuación; y, tres, otorgar la autonomía administrativa, operacional y financiera necesaria para una gestión eficiente.

29. Adicionalmente, la integración de los ministerios sectoriales en un Sistema Nacional de Planificación buscaba compatibilizar las actividades de cada ministerio, incluyendo sus entidades vinculadas, con los objetivos más generales de la política de desarrollo.

30. Este diseño formal, sin embargo, dejaba de lado una cuestión fundamental en el análisis de los problemas de organización y gestión del Sector Público, cual es la ubicación de las Empresas Públicas en el espacio político que delimita los intereses vinculados con una determinada política gubernamental.

31. Esta omisión estuvo basada en una concepción del Estado y de la Sociedad viciada de formalismo, e inconsistente con la complejidad de la realidad. Así, presuponia una visión monolítica del aparato estatal desvirtuando tanto sus relaciones reales con la Sociedad Civil, como las características del

proceso de formación de las políticas públicas al interior de la burocracia estatal.

32. El aparato estatal no es el resultado de un proceso racional de diferenciación estructural y especialización funcional, ni puede ajustarse en su desarrollo, mecánicamente, a un diseño planificado y coherente. En la medida en que sus varios centros de decisión dividen su lealtad en torno de propuestas, intereses y proyectos diversos, se compromete la homogeneidad de las políticas, la coherencia global y la coordinación de las decisiones, así como la capacidad para planificar y decidir sobre cuestiones de largo plazo. Es decir, la naturaleza del aparato productivo público, y su propia organización administrativa, resultan afectadas por las vicisitudes de una lucha permanente al interior de la burocracia que expresa, a su vez, otros enfrentamientos sociales.

33. El escaso éxito de aquellas formas de supervisión y control encuentra sus causas en un variado número de factores. Casi todos ellos se relacionan, de alguna manera, con el mayor poder técnico y político de las empresas en comparación con los órganos encargados de su supervisión y control. Así, ante la incapacidad de evaluar el mérito de la actuación de la empresa, las tareas dan énfasis, a menudo exclusivo, a los aspectos formales. Por lo tanto, el foco del control se disloca hacia el plano jurídico-formal que caracteriza el control presupuestario de la administración pública y permanece centrado en una esfera puramente burocrática.

34. Generalmente, diferentes aspectos de la supervisión y control que afectan un área particular de la empresa (personal, precios, recursos financieros, etc.) son ejercidos por distintos entes, derivando en el denominado problema de propietarios múltiples. Cuando esta supervisión y control -función asignada a múltiples órganos del gobierno central- carecen de la coordinación necesaria para tomar en cuenta sus interacciones y dar congruencia a su desarrollo temporal, pueden derivar en situaciones inmanejables desde el punto de vista de la lógica unitaria de la Empresa Pública.

35. Las dificultades para el funcionamiento de este modelo de relación entre el SEP y el Gobierno Central, se vieron agravadas en años recientes por dos hechos:

uno, el aludido proceso de crecimiento vertiginoso del SEP en casi todos los países de la región; y,

dos, la situación de crisis económica en que se sumergen los países latinoamericanos a partir de 1981/1982 y que encuentra su manifestación más evidente en el problema de la deuda externa.

36. La crisis económica afectó, de manera significativa, las relaciones entre el SEP y el Gobierno Central. Con menor o mayor grado de alteración en la organización formal de esa relación, se impusieron sobre las Empresas Públicas fuertes controles financieros, centralizados en las autoridades responsables de la política macroeconómica del gobierno. La implantación de estos controles, cuya racionalidad se fundamenta en el logro del ajuste

externo y de la estabilización interna, ya sea mediante procesos simultáneos o escalonados en el tiempo, tuvo serias consecuencias sobre el nivel de desempeño de las Empresas Públicas comprometiendo, en algunos casos, inclusive gastos de operación y mantenimiento de su capacidad instalada (1).

37. Operativamente la tendencia básica apuntó a la programación y al seguimiento del flujo financiero anual de las empresas. Específicamente, en lo referente a los gastos se fijaron límites para inversión, otros gastos de capital, servicio de la deuda (amortización y carga financiera) y, también, para los gastos de personal. Por el lado de los ingresos, se buscó controlar el uso de los recursos propios de las empresas, los provenientes de transferencias fiscales y las operaciones de crédito, interno y externo.

38. Algunos de los problemas con este tipo de control de las empresas públicas merecen identificarse:

uno, el carácter financiero del control predomina sobre el concepto económico; así, por ejemplo, habitualmente no se examinan criterios de rentabilidad social o macroeconómica de las inversiones;

dos, el enfoque del sistema de control es básicamente anual hecho que se opone, por un lado, a la realidad física de los proyectos de inversión y, por otro, a una programación ordenada de sus operaciones;

tres, los procedimientos de control del gasto tienden a aplicarse uniformemente ya sea a través de recortes presupuestarios indiscriminados, o mediante un racionamiento trimestral o mensual de los desembolsos financieros;

cuatro, si el proceso presupuestario no está integrado (presupuesto del SEP, fiscal, cambiario y monetario) y sólo algunos de ellos están sometidos a la aprobación legislativa, el logro de los objetivos macroeconómicos resulta en altos costos para los presupuestos menos flexibles; y,

cinco, el sistema de control centralizado en los organismos responsables de la política macroeconómica configura, desde la perspectiva de la organización institucional, un cuadro de conflicto de intereses con los ministerios sectoriales de los cuales dependen, funcionalmente, las empresas públicas.

1/ En este sentido, cabría recordar que, si bien no puede ignorarse la necesidad de elevar el nivel de desempeño de los gobiernos y de adoptar una práctica austera en la gestión pública, el eventual gigantismo de los déficits públicos se debe, en buena medida, a un impacto retransmitido hacia adentro desde el frente de la deuda externa que no se resuelve, por lo tanto, sólo con restricciones heroicas del gasto fiscal (Costa Filho, 1987).

39. En la medida en que este tipo de controles se impone de manera abrupta y sin una estrategia global -pero también particularizada- para la reestructuración del SEP, se termina cerrando el círculo vicioso que afecta el desempeño de la empresa pública (Ayub y Hegstad, 1987).

40. La experiencia de los años recientes ha evidenciado también una reducción en el grado de autonomía de los gobiernos para diseñar y ejecutar políticas públicas afectándose, así, la capacidad de acción colectiva organizada de las sociedades nacionales (CEPAL, 1988). Es fundamental que la vulnerabilidad producida por la crisis no distraiga la atención de los países respecto del futuro; ello requiere una significativa renovación conceptual y técnica de la planificación (ILPES, 1987).

41. En lo relativo al SEP es necesario tanto cambiar el foco de atención, como también resolver un importante problema. En el pasado reciente, los esfuerzos han estado centrados en cómo controlar, restringir y utilizar a las empresas públicas. Hoy, el foco prioritario debería ser otro: cómo recuperar el desdibujado espíritu empresarial. En el Gobierno Central ello implica desarrollar una mayor capacidad estratégica para administrar un complejo de producción industrial y de prestación de servicios de considerable magnitud. En las empresas, ello requiere enfatizar la eficiencia y mantener presión sobre los costos.

42. Pero también se requiere resolver un problema: el sistema de relacionamiento entre las empresas y el Gobierno Central. Las fallas de eficiencia en algunas empresas públicas no se deben, con exclusividad, a factores internos; buena parte de ellas está relacionada con la estructura institucional y legal, así como con las prácticas informales del sistema que enmarca y condiciona el accionar de las empresas.

43. La ya destacada heterogeneidad del SEP desalienta cualquier intento por plantear una estrategia general para inducir los cambios necesarios; más, todavía, cuando se considera la variedad de situaciones que, también en este aspecto, presentan las economías de la región. Sin embargo, se han identificado tres componentes que posiblemente las integren (Boneo, 1986) y que se consideran de interés.

44. En primer lugar, el proceso de reforma debería estar basado en la **negociación y concertación**, en vez de apoyarse en principios jerárquicos formales y distribuciones nominales de autoridad. Una condición necesaria para ello es una mayor transparencia en el funcionamiento del sistema que, entre otras cosas, requiere asignar prioridad a los sistemas de información, sustituyendo cantidad e irrelevancia, por calidad y utilidad. Un procedimiento útil para iniciar aquella práctica social e institucional, es una versión simplificada del Acuerdo-programa. A partir de unos pocos acuerdos básicos, el procedimiento podría ir evolucionando hacia una concertación de carácter más global, plurianual y pública. Bajo esta modalidad, los responsables de cada empresa incrementarían su capacidad de previsión y flexibilidad en lo relativo a las políticas de producción,

empleo, precios e inversión. El Gobierno Central, por su parte, aseguraría una mayor eficacia en el logro de sus objetivos y, también, evaluaría el desempeño de los directivos de la empresa con base en indicadores de resultados, como contrapartida de la mayor autonomía empresarial.

45. En segundo lugar, los procedimientos de negociación deben ser reforzados por un sistema claro y explícito de **incentivos y sanciones**, vinculado con el cumplimiento de las metas acordadas. Por este motivo, el Acuerdo-programa entre la empresa y el Gobierno Central debería estar acompañado por un plan estratégico para la empresa, incluyendo su reestructuración si fuese necesaria; el plan debería permitir desagregar la metas globales y asignar responsabilidades internas posibilitando, así, sanciones graduadas en el nivel responsable en caso de incumplimiento no justificado de las metas acordadas. Asimismo, debería introducirse un sistema de incentivos vinculado con los incrementos en la productividad y otros indicadores del desempeño de la empresa.

46. En tercer lugar, corresponde mencionar el hecho de que en la mayoría de los países de la región, se ha establecido algún tipo de agencia gubernamental para supervisar el conjunto o grupos de empresas públicas. En el contexto de las proposiciones anteriores, estas agencias deberían convertirse en el **punto focal** de las negociaciones gobierno-empresa y adquirir, así, influencia sobre ambos. La tarea básica para ellas sería liderar y dar consistencia a los procesos de negociación, verificar el cumplimiento de los acuerdos y supervisar el sistema de incentivos.

47. Finalmente, cabe destacar que una estrategia global -pero también particularizada- para la racionalización del SEP puede incluir, entre sus componentes, la decisión de concentrar los esfuerzos gubernamentales en áreas consideradas prioritarias. Así, no es infrecuente el anuncio, y en algunos casos la ejecución, de programas de desestatización con diferente amplitud y profundidad. El componente más controversial de estos programas, la privatización, es analizado en la sección siguiente.

C. CARACTERISTICAS BASICAS DE LOS PROGRAMAS DE PRIVATIZACION

48. La privatización es un tema candente, y como todos los temas con esta característica, ha sido mejor postulada o atacada, que entendida. Sin embargo, hay un creciente volumen de investigaciones analíticas y empíricas, que analiza a la privatización desde una perspectiva más objetiva y que permite identificar algunos de los impactos económicos del proceso. Aunque la discusión estuvo centrada, inicialmente, en el intercambio de activos entre los sectores público y privado, el análisis de su práctica ha ampliado el conjunto de temas en discusión para aproximarse al cambiante patrón de relacionamiento entre ambos sectores.

49. Las razones por la preocupación generalizada con el tema son claras y, aunque varían de país a país, algunas cuestiones básicas comunes subyacen en los análisis comparativos. Entre ellas, cabe destacar tres:

una, el desequilibrio del financiamiento público, agravado por las restricciones del pasado reciente y por el continuo incremento de demandas y costos;

dos, la inquietud por la calidad de la gestión pública, influenciada negativamente por los intereses creados de grupos corporativos y por la rigidez de las burocracias centrales para acompañar y responder a períodos de rápido cambio; y,

tres, la comprobación de evidentes ineficiencias globales en las economías de la región y la necesidad de incrementar su competitividad externa y racionalizar su funcionamiento interno.

50. En esta perspectiva, una mayor descentralización de las decisiones aparece como uno de los caminos para movilizar recursos mediante nuevos procedimientos y para superar deficiencias de gestión y, por otra parte, como una esperanza para mejorar las perspectivas de adaptación al cambio y a la innovación. No obstante, cabe advertir que, en este enfoque, las deficiencias del sector público son percibidas con mayor nitidez que las oportunidades reales y efectivas que ofrece el sector privado; esto es, se contrasta una imagen concreta del sector público con una visión, más bien idealizada, del sector privado.

51. Las modalidades básicas de privatización que se revisan a continuación presentan rasgos razonablemente definidos, pero su aplicación -en diferentes contextos nacionales- está destinada a ser variada y concitar, de manera creciente, atención y preocupación con sus efectos. Difícilmente podría ser de otro modo, ya que no está involucrada otra cosa que la gestión del balance entre los polos público y privado de las economías mixtas.

1. Objetivos

52. En torno al tema de la privatización se ha ido conformando por agregación una significativa lista de objetivos, destacando entre ellos:

- a) mejorar el nivel de desempeño económico de las empresas, que incluye incrementos en su eficiencia productiva y asignativa;
- b) dar solución a las dificultades de relacionamiento entre los organismos del Gobierno Central y las empresas públicas;
- c) generar, por medio de la venta de activos productivos, ingresos fiscales;
- d) promover una mayor difusión de la propiedad accionaria: democratización de la propiedad o capitalismo popular;
- e) atenuar el poder de los diversos grupos que ejercen presiones

corporativas sobre la empresa pública (proveedores, contratistas, burócratas y sindicatos).

53. Todos estos objetivos han sido adjudicados a programas de privatización, especialmente en aquellos países donde se ha verificado un progreso más efectivo (véase para Inglaterra, Walters, 1988 y para Chile, CORFO, 1985). Convendría destacar, sin embargo, que esta multiplicidad de objetivos no es indicador inequívoco de que la política de privatización, tal como se ejecuta en la práctica, obedece a una racionalidad muy sofisticada; por el contrario, esa multiplicidad revela la carencia de un análisis claro y sólido de sus propósitos y efectos. Como bien señalan Kay y Thompson (1986), en su análisis de la experiencia británica, se trata más bien de una política en busca de su racionalidad

54. Tres razones parecen avalar esta caracterización: una, el crecimiento por agregación indicaría que cualquier objetivo adicional que aparece como deseable o realizable es incorporado a la lista; dos, la falta de un análisis explícito del trade-off entre objetivos, real o potencialmente conflictivos; y, tres, el hecho de que la práctica privatizadora muestra claramente la subordinación del objetivo de eficiencia económica a los de generación de recursos fiscales ⁽²⁾ y redistribución patrimonial ⁽³⁾ pero, sobre todo, a concretar la decisión de privatización cuando ésta ha sido anunciada. Al respecto, es ilustrativo el análisis de varias experiencias de privatización de grandes empresas en distintos países desarrollados, presentado en Cointreau (1986).

2. Instrumentos

55. Como ya se mencionó el tema de la privatización estuvo centrado, inicialmente, en el intercambio de activos entre los sectores público y privado. Progresivamente, el tema ha sido ampliado para dar cuenta del cambiante patrón de relacionamiento entre ambos sectores. En correspondencia con esta mayor amplitud del concepto de privatización se ha incrementado, también, el número y el tipo de instrumentos considerados, que pueden ser organizados en tres grupos.

- a) Venta de activos: intercambio de activos financieros privados por activos productivos públicos.
- b) Desregulación: conjunto de medidas para introducir mayor competencia en mercados configurados como monopolios legales, o en

^{2/} Para una evaluación crítica de los efectos fiscales de la privatización, véase Mansoor, 1987.

^{3/} En este aspecto cabe distinguir entre los efectos sobre la distribución de activos y otros impactos sobre la distribución del ingreso (véase Vernon, 1988).

aquellos que constituyen monopolios técnicos.

- c) Contratos de concesión: acciones destinadas a introducir una competencia **por** el mercado en situaciones donde no existe competencia en el mercado.

La privatización de determinadas empresas puede también apoyarse, como se verá, en combinaciones de estos instrumentos básicos.

a) Venta de activos

56. Este ha sido el instrumento más utilizado en los programas de privatización en marcha. Esta venta se materializa mediante tres tipos de procedimientos:

- oferta de acciones a un precio fijo, generalmente en una secuencia de operaciones parciales en las bolsas de valores;
- apertura de una licitación para la compra de paquetes sucesivos de acciones; y,
- negociación directa entre las autoridades públicas y grupos inversionistas, principalmente extranjeros.

57. El primer procedimiento requiere la **fijación de un precio**, tarea que no es sencilla debido a que, con frecuencia, las acciones en oferta corresponden a empresas que producen bienes sin equivalente privado obvio o, también, a que no existe un patrón de referencia comúnmente aceptado. Si bien el principio económico que debería orientar la fijación del precio es simple (valor presente de las ganancias prospectivas del activo), su aplicación encuentra serias dificultades en la práctica. Por este motivo, en el análisis de experiencias recientes de transferencias de activos, se destaca la relación entre el precio al que han sido adquiridas las acciones y distintos indicadores de su probable valor ⁽⁴⁾.

58. Sin ignorar la controversia que genera la elección de un patrón de referencia para este tipo de comparaciones, existe casi completa unanimidad entre los analistas en que se verifica una definida tendencia a la

^{4/} En el caso de Chile se ha comparado el precio de venta con el valor-libro de las acciones y otros métodos de valoración de activos (véanse los cuadros 3 y 4 en Errázuriz y Weinstein, 1986) y para el caso de Gran Bretaña se ha utilizado como patrón de referencia el valor registrado en operaciones bursátiles una vez permitida la cotización de las acciones en mercado abierto (véase el cuadro 3 en Kay y Thompson, 1986). En ambos casos se comprueban muy importantes descuentos.

subvaluación, en particular cuando las ventas se realizan en períodos de recesión económica. La discrepancia surge, sin embargo, en torno al hecho de si ello es inevitable o, aún, conveniente. En todo caso, también es evidente que los gobiernos consideran otros aspectos cuando fijan los precios para la venta de acciones (Vernon, 1987). Una de estas consideraciones es asegurar que las acciones puestas a la venta sean efectivamente colocadas en el mercado razón por la cual, en general, se tiende a fijar precios bajos con relación a posibles criterios objetivos. Las motivaciones para este proceder son complejas: en parte, se intenta evitar así las repercusiones negativas de una oferta fallida, pero también se apunta a ir consolidando una demanda para ofertas posteriores. En cualquier caso se puede concluir que la subvaluación del patrimonio público genera beneficios extraordinarios para aquéllos en condiciones de adquirir las acciones.

59. Un procedimiento alternativo a la venta por precio fijo es la licitación pública, con precio mínimo, a fin de generar ofertas para la adquisición de paquetes de acciones. En realidad, en aquellos casos en donde existe una mayor transparencia en los procedimientos de transferencia de activos, la licitación ha sido una forma de reacción de los gobiernos a las críticas por los bajos precios de venta de los activos (5).

60. La necesidad de nuevos aportes de capital que evidencian muchas empresas públicas -incrementada como consecuencia de las restricciones fiscales impuestas por la crisis externa de los años 80- junto con el reducido tamaño y desarrollo de los mercados de capital de largo plazo locales, fundamentan un tercer procedimiento consistente en la **negociación directa** con grupos inversionistas externos, públicos y privados. Como es sabido las perspectivas de un incremento de la inversión externa directa en la región son sombrías, aún a partir de sus bajos niveles actuales; por ello, la utilidad de incentivos eficaces para atraerla. Como principio general sería conveniente que las operaciones que se realicen bajo esta modalidad, estén enmarcadas en una política nacional para la inversión extranjera.

61. Las bases del reciente acuerdo entre Aerolíneas Argentinas y Scandinavian Airlines System parecen apuntar en esta dirección. La probable transferencia del 40 por ciento de los activos de la empresa argentina se inscribe en una negociación más amplia que incluye aportes de capital, renovación de equipos, modernización de la gestión de la empresa y acceso a nuevos mercados.

62. Una situación diferente corresponde a las operaciones realizadas al amparo del régimen de conversión de deuda externa en participación accionaria, de creciente difusión en los países de la región aunque con características diversas (Lahera, 1987). En el caso de que la conversión se

5/ En el caso británico se constata que la utilización de este procedimiento redundaría en descuentos mucho menores, aunque también cabe señalar que, en algunos casos, las autoridades no han recibido ofertas suficientes para adquirir la totalidad del paquete accionario licitado (véase el cuadro 4 en Kay y Thompson, 1986).

canalice hacia activos públicos existentes, situación posible en algunos países de la región pero no en otros, el resultado puede ser inconveniente para los intereses del país. En algunas de estas operaciones los socios externos no aportan recursos de capital fresco, ni nueva tecnología, ni nuevos mercados para la generación de divisas. En los hechos, sólo se transfieren activos existentes, a precios bajos y fuertemente subsidiados.

63. Por último, cabe destacar un caso particular de venta, a precio cero, cual es la donación de una parte del capital accionario estatal a grupos sociales amplios y de bajos ingresos. Esta propuesta (Gerchunoff y Guadagni, 1987) busca conciliar la democratización de la propiedad con la eficiencia económica en los programas de desestatización, apoyándose en una combinación de gestión privada (inversionistas privados de riesgo minoritarios, pero con control de la gestión) y propiedad pública no estatal (difusión de la propiedad accionaria mayoritaria para asegurar que el grupo capitalista de control apunte a la maximización de dividendos y no sólo a su propio beneficio).

b) Desregulación

64. Una revisión reciente y muy sistemática de la evidencia internacional del desempeño comparativo entre empresas públicas y privadas (Domberger y Piggott, 1986), concluye que la competencia juega un papel más importante que la propiedad en la promoción de la eficiencia productiva. Así, las eventuales diferencias en desempeño están directamente relacionadas con las restricciones y oportunidades que ofrece un marco competitivo en los mercados de producto y de capital. En esta perspectiva la competencia en el mercado de productos es concebida como un mecanismo que permite revelar la ineficiencia (quiebra) y la competencia en el mercado de capitales posibilita restaurar la eficiencia perdida (take-over). Para que ambos mecanismos funcionen los esfuerzos de privatización deben estar precedidos, o como mínimo acompañados, por programas de desregulación; en caso contrario, la transferencia de activos del sector público al privado no redundará, necesariamente, en una mayor eficiencia productiva. Esta posición, por cierto, contrasta con la visión de quienes sostienen que el proceso privatizador, por sí sólo y automáticamente, conducirá a una mayor liberalización y flexibilidad de la economía.

65. La discusión reciente sobre desregulación destaca la importancia de remover las barreras a la entrada, como prerequisite para aumentar la competencia real o potencial en los mercados. La política de regulación en el pasado se ha apoyado en la teoría económica de organización de mercados que pone el acento en las **condiciones internas**; esta teoría da cuenta de los distintos grados de competencia entre empresas que ya existen en el respectivo mercado. En estas condiciones internas concurren tanto componentes de estructura como también aspectos derivados del comportamiento de las empresas: estructura del mercado, diferenciación de productos, discriminación de precios, diferenciales de costo, brechas de información, planificación estratégica, etc..

66. Este debate se ha enriquecido recientemente con la propuesta teórica de los mercados desafiabiles (Baumol et.al., 1982). Esta propuesta destaca la importancia de las condiciones externas como fuente potencial de competencia; es decir, enfatiza la influencia que pueden tener sobre las empresas ya instaladas, la posibilidad de que nuevas empresas ingresen al mercado. En ausencia de costos hundidos -valor de las inversiones que no puede ser recuperado al cesar la producción- la remoción de barreras a la entrada asegurará comportamientos cuasi-competitivos, incluso en algunos casos de monopolio natural, ya que si el monopolista genera oportunidades de rentabilidad excesiva su posición se tornará vulnerable a la entrada de potenciales competidores.

67. Aunque los supuestos en que se basa la propuesta de los mercados desafiabiles ha dado origen a un amplio debate (véase Shepherd, 1984), sugiere nuevas orientaciones posibles para la política de regulación. Así, el criterio relevante no sería ya el número de empresas y sus respectivas cuotas de mercado, sino la facilidad con que los oferentes puedan entrar y salir del mercado.

68. Sin embargo, más allá de las posibilidades teóricas, el entramado de intereses creados en torno a una determinada configuración del sistema regulatorio, constituye un formidable obstáculo para incrementar la eficiencia productiva a través de una mayor competencia o desafiabilidad de los mercados. Como bien se ha señalado (Gerchunoff y Guadagni, 1987), en las economías modernas existe un verdadero mercado que enfrenta la demanda y oferta de regulaciones, y en torno del cual se articulan intereses tanto privados como públicos.

69. Por cierto, no se trata de dismantelar irreflexivamente el sistema de regulaciones, sino más bien de ir racionalizándolo, progresivamente y con la mayor transparencia posible, para promover una mayor eficiencia global de la economía. Tampoco se debería enfrentar esta tarea con una concepción ingenua que pretenda ignorar la existencia y posibles realineamientos de los grupos de intereses creados, pero sí es necesario conformar una articulación de intereses más funcional para la instauración de un círculo virtuoso en el relacionamiento estatal-público-privado.

c) Contratos de concesión

70. El tercer tipo de instrumentos consiste en la concesión de derechos de producción o distribución de bienes y servicios en situaciones de mercado caracterizadas por la ausencia de competencia como es el caso, por ejemplo, de los monopolios naturales. Como ya se señaló este instrumento ha sido ideado para inducir una competencia por el mercado cuando no existe competencia en el mercado. Aunque originalmente enunciado en el siglo pasado, este instrumento fue postulado -sólo más recientemente (Demsetz, 1968) como una alternativa posible ya sea a la producción pública, o a la regulación estatal de productores privados. Desde el punto de vista de su

aplicación se puede distinguir entre dos criterios para solicitar ofertas, en licitación competitiva para la concesión: i) menor precio unitario para la producción o distribución del bien o servicio; y, ii) mayor suma fija por la concesión.

71. En el primer caso, subasta tipo Demsetz, la competencia entre los oferentes, en la medida en que no haya colusiones, reducirá la tasa de beneficio a su nivel competitivo, al acercar los precios de oferta a los costos marginales de producción. En otras palabras, la adopción de este criterio evitaría la ineficiencia asignativa del monopolio natural, siempre y cuando la subasta fuera realmente competitiva.

72. El segundo criterio otorgaría la concesión al productor que ofreciera la mayor suma fija. Como la adjudicación otorga derechos de monopolio, las ofertas se acercarían en este caso al valor presente del flujo de beneficios netos obtenibles durante el periodo del contrato más los activos recuperables a su finalización. Por lo tanto, la aplicación de este criterio aumentaría los ingresos fiscales (un mercado configurado como monopolio es más valioso que uno competitivo), pero a expensas de la eficiencia en la asignación de recursos.

73. El sistema de contratos de concesión es más apropiado en circunstancias en que las autoridades gubernamentales quieren controlar las características del servicio o del bien a ser producido, y también en aquellos casos donde se contemplan subsidios públicos explícitos en su financiamiento. La concesión de servicios de transporte terrestre (Gran Bretaña) y aéreos (Australia) constituyen ejemplos recientes de aplicación de este instrumento.

74. Sin embargo, la conveniencia de su práctica -desde la óptica gubernamental- depende de varios factores (Domberger, 1986), entre los que cabe destacar los siguientes: i) las licitaciones deben ser competitivas y las posibilidades de colusión cuidadosamente vigiladas; ii) los contratos deben especificar con precisión y sin ambigüedades las características de la oferta; iii) la duración óptima del contrato debe conciliar intereses conflictivos entre las autoridades y el concesionario; iv) la adopción de un marco regulatorio debe permitir el seguimiento y evaluación del desempeño del contratista para impedir, oportunamente, el deterioro en la calidad del servicio o producto; y, v) los criterios para la transferencia de activos al término de la concesión deben quedar claramente establecidos.

3. Interacción entre objetivos e instrumentos

75. A modo de síntesis se presentan en el cuadro 1 los probables efectos de cada uno de los instrumentos sobre los distintos objetivos atribuibles a programas de privatización, en el sentido más amplio antes indicado.

Cuadro 1

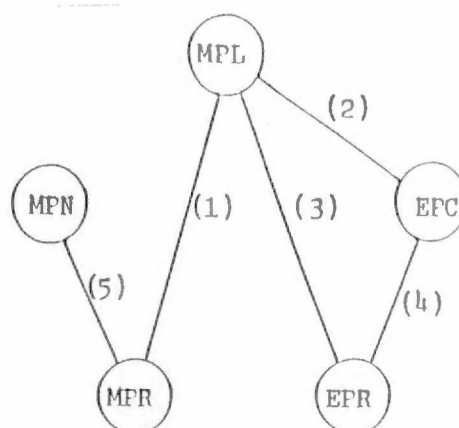
	<u>Incremento de la Eficiencia</u> Asignativa	<u>Productiva</u>	<u>Ingresos</u> Fiscales	<u>Control</u> Gubernamental	<u>Distribución Ingreso</u> Activos	<u>Pr y Rem</u>	<u>Grupos</u> Presió
A.1 Venta de Activos (Enpr.monopólicas)	no	si	si	Marco regulatorio necesario	Depende procedi- miento venta	Depende marco regulatorio	no
A.2 Venta de Activos (Enpr.competitivas)	si	si	si	no	Depende procedi- miento venta	no	-
B.1 Desregulación (c/venta activos)	si cuando mercado es competitivo o desafiante	si	si pero menor que en A.1	no	Depende procedi- miento venta	si	si
B.2 Desregulación (s/venta activos)	si cuando mercado es competitivo o desafiante	si cuando pérdidas no son asumidas por el Fisco	no	no	no	si	si
C.1 Concesiones (Subasta Demsetz)	si cuando sistema lici- tación es competitivo	si dependiendo incentivos contrato	no	autoridad seguimiento y control contrato	no	si	si
C.2 Concesiones (Subasta renta monopólica)	no	si	si	marco regulatorio contrato	no	Depende marco regulatorio	no

Ampliado a partir del Cuadro 3 en Demberger y Piggott, 1986.

76. A partir de los efectos identificados en el Cuadro 1, se pueden establecer trayectorias alternativas (véase Gerchunoff y Guadagni, 1987) para los programas de privatización que, al menos en parte, permiten atender la heterogeneidad del sector de empresas públicas en los países de América Latina.

77. En este sentido cabría distinguir tres situaciones básicas al interior del SEP: i) monopolios públicos naturales (MPN); ii) monopolios públicos legales (MPL) y empresas públicas en mercados competitivos (EPC). En el caso del sector privado se puede hacer una distinción entre monopolios privados (MPR), generalmente de carácter técnico por reducida dimensión de mercados protegidos, y empresas privadas competitivas (EPR). En la Figura 1 se indican trayectorias alternativas en la búsqueda de una mayor eficiencia global de la economía.

Figura 1



78. La trayectoria (1) corresponde a la situación menos deseable, pero una de las más frecuentes en los programas de privatización recientes (Kay y Thompson, 1985). Ella involucra la transferencia de activos productivos públicos al sector privado y, con ello, de su renta monopólica. El atractivo para los gobiernos es la generación de recursos fiscales iniciales, aunque ello tiene evidentes conflictos con el flujo de recursos públicos en el mediano y largo plazos y con objetivos distributivos en la propiedad de los activos. Esta modalidad exige que el sector público organice un marco regulatorio y, al respecto, cabe recordar que en la gran mayoría de los casos, la producción pública se ha fundamentado en las dificultades para ejercer una efectiva función de regulación (Boneo, 1985). En teoría, la transferencia debería traducirse en una mayor eficiencia productiva, pero la evidencia empírica internacional no es concluyente en este sentido (Shirley, 1983). Los efectos sobre precios y remuneraciones dependen de la medida en que los posibles incrementos de la eficiencia productiva sean trasladables a menores precios y las ganancias de productividad a remuneraciones más elevadas.

79. La **trayectoria (2)** implica, básicamente, la desregulación de monopolios públicos legales y fuerza a las empresas públicas a operar en mercados más competitivos o desafiables. En la medida en que el gobierno no cubra eventuales pérdidas operacionales de las empresas, se incentivará el incremento de la eficiencia productiva, además de la mayor eficiencia esperable en la asignación de recursos.

80. La **trayectoria (3)** consiste, igualmente, en la desregulación de monopolios públicos legales pero acompañada, en este caso, por la transferencia de activos productivos públicos al sector privado. De hecho es conveniente concebir a esta trayectoria como una segunda etapa de la anterior (Brittan, 1986).

81. La **trayectoria (4)** corresponde a la privatización de empresas públicas que operan en mercados competitivos o desafiables. Las empresas privadas que fueron estatizadas debido a condiciones económicas o financieras precarias, son candidatas obvias para una reprivatización según esta trayectoria. Cabe advertir, sin embargo, que en algunos casos la permanencia de empresas públicas en mercados competitivos con participación de empresas privadas puede ser indispensable para preservar esa estructura de mercado (Ayub y Hegstad, 1987). Por otra parte hay casos, como Brasil, en que las empresas públicas en mercados competitivos operan con elevados niveles de eficiencia tanto productiva como asignativa (Oliveira, 1985) y, por lo tanto, no se justifica su privatización por razones de eficiencia. Es importante, sí, que la empresa preserve la autonomía necesaria para alcanzar sus objetivos comerciales.

82. Finalmente, la **trayectoria (5)** consiste en la concesión de derechos de producción o distribución de bienes y servicios como alternativa a la producción pública en situación de monopolio natural y cuyos fundamentos han sido revisados recientemente (Roth, 1987). En esta modalidad, el punto crítico parece residir en la viabilidad para establecer contratos detallados y precisos para la operación de la concesión y en la capacidad efectiva para su seguimiento y control por parte de las autoridades gubernamentales y usuarios.

Consideraciones Finales

A modo de conclusión y como base para un debate cabría presentar las siguientes reflexiones.

Uno, las economías latinoamericanas exhiben visibles signos de ineficiencia global, tanto en el sector público como en el privado. En este contexto:

- la ineficiencia de la empresa pública no debe ser considerada un axioma; cuando existe ella es, en buena medida, el resultado de estructuras inadecuadas y, por lo tanto, susceptibles de corrección;
- el supuesto de la mayor eficiencia de la empresa privada tampoco tiene validez universal, al menos en las situaciones reales de los países de la región;
- indudablemente se puede adjudicar a ambas importantes ventajas, pero el acento debería colocarse en su interacción positiva en el contexto de economías mixtas, competitivas hacia el exterior y articuladas internamente.

Por estas razones habría que combinar, con criterios de racionalidad social, operaciones de desregulación y transferencia de activos y, esta última enmarcarse en un amplio y cuidadoso programa de racionalización del SEP.

Dos, la privatización - en el sentido más amplio aquí utilizado - ha irrumpido en el escenario latinoamericano como una idea fuerza, cargada de simbolismos ideológicos, pero sobre la que no se ha articulado aún un discurso racional en el contexto concreto de cada país. Cabe insistir en la necesidad de prudencia para concebir y, sobre todo, para administrar el cambio que ella implica: tanto puede conducir a una amplia experiencia democratizadora como también a un violento movimiento hacia la concentración del poder y la riqueza y al debilitamiento de las fronteras nacionales como barreras a una transnacionalización abierta.

Tres, tampoco se puede descuidar el hecho de que la racionalización del SEP, y las políticas de desestatización que puedan acompañarlo, son procesos de largo plazo y que, también, tienen consecuencias en ese mismo horizonte temporal. Por este motivo, es necesario alcanzar consensos mínimos para asegurar su continuidad en el tiempo y esto, a su vez, requiere un debate amplio, informado y transparente.



ILPES

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

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

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

SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE "NUEVAS ORIENTACIONES DE
LAS POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE"

CONADE, ILDIS E ILPES

Quito, Ecuador, 29 al 31 de agosto de 1988

LINEAMIENTOS PARA UNA POLÍTICA SOCIAL ORIENTADA
A LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA EN UNA ÉPOCA DE CRISIS

ILPES

CONTENIDO

PROLOGO

CARACTERISTICAS DE LAS POLITICAS SOCIALES EN LA ETAPA PREVIA A LA CRISIS

LA CRISIS DE LOS OCHENTA Y EL AJUSTE ESTRUCTURAL

LINEAMIENTOS GENERALES PARA REORIENTAR LAS POLITICAS SOCIALES

1. Aumentar los recursos disponibles
2. Elevar la eficiencia del gasto social y la eficacia de los programas
3. Practicar una política compensatoria
4. Redefinir la oferta de servicios sociales
5. Facilitar el acceso a las prestaciones sociales, para lograr que los servicios se usen
6. Mejorar la capacidad de administración de los programas sociales

PROLOGO

Este documento presenta, de un modo sucinto, orientaciones de política social que se consideran apropiadas para lograr la satisfacción de las necesidades básicas de la población, en una época signada por la crisis económica. Se trata de lineamientos generales que, obviamente, deben adecuarse en caso que se pretenda su aplicación a una específica situación nacional.

Pero antes de comenzar lo que directamente tiene que ver con las sugerencias que se estima conveniente presentar respecto a la orientación o, mejor dicho, reorientación de las políticas sociales, conviene hacer tres consideraciones relacionadas con las políticas públicas: el factor tiempo, la fijación de prioridades políticas y el clima social e intelectual que se requiere para su formulación y ejecución.

En primer término cabe destacar que, en los regímenes democráticos, el tiempo para gobernar es muy acotado. En rigor, es un tiempo efímero, que contrasta con otros tiempos, como el más prolongado de que dispone la burocracia. Este énfasis en la brevedad del tiempo político tiene que ver con la urgencia que tiene cualquier nuevo gobierno democrático en llevar a la práctica la reorientación de las políticas públicas que estima indispensable. No tiene sentido tratar de fijar cuál es la duración exacta de ese período durante el cual el gobierno está "en gracia" para tomar decisiones. Está claro, en todo caso, que el mismo no coincide con la duración del mandato presidencial. Lo que importa es enfatizar la necesidad de tomar las medidas claves, lo más pronto posible.

La burocracia teóricamente depende del poder político, pero se encuentra dotada de gran autonomía y tiene intereses que muchas veces son contrapuestos a los que sustentan los actores políticos del sistema. Este es un elemento a tener en cuenta en los esfuerzos que se hacen por lograr la modernización burocrática. No cabe duda sobre la necesidad de tal modernización en América Latina, como se sostiene entre otras cosas, en el documento. Ello tiene requerimientos muy complejos, unos endógenos y otros exógenos, que son difíciles de alcanzar. Puede afirmarse que las reformas integrales de la administración no han pasado de ser, en la mayoría de los países, buenos propósitos y, a lo más, han provocado una lentísima modernización. En el caso del Ecuador, así parecen mostrarlo los tres intentos de introducir modificaciones administrativas que se han emprendido: La Reforma (1963-1966), el Desarrollo Administrativo (1972-1979) y la Reforma Administrativa del Gobierno Constitucional (1979-1984).

Con todo, más allá de las modalidades singulares que haya adoptado el orden político, la vigencia del régimen democrático implica considerar las exigencias, requerimientos y límites que señala la política. Así, el juego de los actores políticos y sociales va definiendo reglas cuya institucionalización requiere tiempo para alcanzar su cabal legitimidad.

Así, sucede con los partidos políticos a los cuales la Constitución ecuatoriana de 1979 otorga funciones de vital importancia.

El tiempo tiene también un papel central en cuanto al esfuerzo continuo y prolongado que se requiere para lograr la transformación de las bases del sustento material de la sociedad civil. La experiencia ecuatoriana de la bonanza petrolera muestra, en este sentido, las dificultades técnicas que presenta el crecimiento sostenido, así como los obstáculos que surgen para alcanzar una distribución equitativa de sus beneficios. Lo anterior no significa negar que durante ese corto periodo el Ecuador pudo recorrer, etapas del progreso económico y social que otras sociedades latinoamericanas transitaron en décadas.

El fortalecimiento de la sociedad civil, en un país de economía mixta y con un régimen democrático, exige políticas públicas orientadas a impulsar a las organizaciones sociales de los excluidos y a aumentar sus recursos de poder. Esto también necesita un largo tiempo para el aprendizaje y la legitimación. Como se ha dicho, la participación es un proceso de conquista que, con frecuencia, involucra conflictos pues modifica la estructura de oportunidades de participación que, por supuesto, será defendida por quienes se benefician de ella.

El señalamiento de todas las posibles asincronías anotadas, entre otros múltiples elementos que constituyen prerrequisitos para el establecimiento de una capacidad de gobernar, no pretende contribuir al escepticismo, sino sólo introducir lucidez en las decisiones políticas, especialmente cuando apuntan hacia una transformación social.

En segundo lugar, interesa en este Prólogo reiterar algo sabido, pero a menudo olvidado: las prioridades que se fijan entre los objetivos de las políticas públicas son de orden político. Los gobiernos democráticos son los únicos que asumen el desafío de vincular capacidad y responsabilidad para fijar el tipo y el orden de los problemas a resolver. Determinar la agenda, como es obvio, implica señalar prioridades reales, sea por acción, sea por omisión, así como tratar las razones declaradas o tácitas que justifican una determinada prelación.

La perspectiva gubernamental es única en su modalidad de discernimiento; su óptica abarca el contexto completo de la situación que se intenta modificar. En otras palabras, cada Gobierno sabe cuál es su capacidad de gobernar y, por tanto, cuán gobernables son determinados problemas de la sociedad.

Con todo, la capacidad de gobernar puede aumentarse mediante recursos técnicos adecuados, como sucede con los avances que se han logrado en la formulación, evaluación y seguimiento de proyectos. Otros recursos se refieren al entorno de la política gubernamental; es decir, al modo en que se relaciona el Gobierno con los grupos sociales, con los partidos políticos y con la opinión pública en general.

Aumentar y perfeccionar los recursos técnicos para alcanzar una mayor capacidad de gobernar constituyen precondiciones para la formulación y ejecución de políticas públicas.

En el campo social, cabe señalar la necesidad de promover un nuevo clima social e intelectual en torno a la política gubernamental. Se trata de establecer nuevas modalidades de relacionamiento entre el gobierno y la sociedad y de crear un nuevo *ethos* para la discusión.

Tales nuevas modalidades implican superar el verticalismo que predominó en el pasado. La planificación social requiere ser persuasiva y para ello debe consolidar ciertos atributos: involucrar a los órganos decisorios de las colectividades provinciales y comunales; articular los puntos de vista sectoriales en una perspectiva social global; establecer un diálogo permanente entre las sociedades civil y política y, por ende, alcanzar una mayor flexibilidad estratégica frente a la interacción con un entorno más diferenciado y socialmente dotado de mayor densidad y capacidad expresiva.

Dichos atributos tienen que ser concretados en el contenido de los mensajes persuasivos, incluyendo información pormenorizada, completa y permanente sobre los diferentes dominios de la política social. La persuasión supone información confiable y abierta. Los órganos de planificación buscan persuadir con sus propuestas a diferentes actores informados que así adquieren capacidad para formular propuestas alternativas de política. La transparencia de la información, a su vez, permite acotar el campo de las controversias.

Para alcanzar una mejor información de la situación social se requiere el apoyo de las ciencias sociales. En rigor, ellas deben proporcionar dos tipos de contribuciones: por un lado, mostrar las situaciones sociales a través de indicadores cuantitativos y cualitativos, contruidos a partir de datos estadísticos (censos, encuestas de hogares, etc.); otro, más elaborado, que consiste en estudiar los programas y políticas en ejecución a fin de evaluar su impacto, los efectos previstos y no previstos de la acción gubernamental.

Esa información estadística y su análisis científico deben ser difundidos adecuadamente entre los grupos y organizaciones sociales, los partidos políticos, al mismo tiempo que entre la población en general, a través de una política de comunicación social objetiva.

Toda sociedad debe hacer transparentes sus problemas. Para ello se requiere no una elaboración sofisticada de la información, sino una descripción del contexto general y de los órdenes de magnitud de los déficits reconocibles como tales. Los diagnósticos catastróficos de los técnicos tienen su equivalente social: las propuestas sociales aberrantes. Ambas modalidades opacan el problema social y dificultan el reconocimiento de los progresos y ocultan la magnitud de los fracasos.

En definitiva, se necesita un nuevo **ethos** para la discusión pública de la política social que acote los límites de la controversia y promueva la responsabilidad colectiva. Sin embargo, reclamarlo queda en pura retórica si no se da una discusión basada en la información y en el conocimiento de la realidad. En todo caso, una planificación más persuasiva necesita de un clima intelectual como el señalado.

CARACTERISTICAS DE LAS POLITICAS SOCIALES EN LA ETAPA PREVIA A LA CRISIS

América Latina disfrutó de un largo periodo de crecimiento económico que se inició, para la mayoría de los países, con posterioridad a 1929 y que se aceleró y generalizó en la segunda postguerra. Esos avances económicos se tradujeron en un desarrollo social también notable. Debe resaltarse, además, que durante buena parte del mismo muchos de los países latinoamericanos tuvieron tasas de crecimiento demográfico de las más altas del mundo, lo hace que el esfuerzo realizado resulte todavía más impresionante.

Esos avances, que contribuyeron a elevar los niveles de vida latinoamericanos, se dieron empero de manera parcial, discontinua, segmentada y desigual. Las razones de que no se alcanzaran mayores logros en lo social, pese a que el ingreso promedio de América Latina en 1980 era similar al de Europa en 1950, pueden buscarse en hechos macroeconómicos, como la fuerte concentración del ingreso que ha marcado el funcionamiento de las economías latinoamericanas, y en características específicas de las políticas sociales, que es el tema sobre el que conviene insistir en esta ocasión.

Cuando se revisan estas últimas en la fase previa a la crisis económica de los ochenta, es posible apreciar algunos aspectos negativos que conviene resaltar.

1) Acceso segmentado

El acceso a muchos servicios sociales estatales no ha estado abierto a todos los que podían necesitar de ellos. En ciertos momentos históricos, grupos corporativos muy variados fueron obteniendo concesiones gubernamentales, que implicaban el derecho a recibir determinadas prestaciones que les estaban reservadas.

Ello fue especialmente notorio en la seguridad social (Mesa Lago 1984), donde el incremento de la protección ha seguido un ritmo similar en cada país latinoamericano: los militares han sido quienes primero obtuvieron ese status privilegiado, seguidos por otros funcionarios públicos; después los maestros, los empleados de comercio, los obreros sindicalizados de los

sectores económicamente relevantes, luego los trabajadores manuales y, finalmente, incluso los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores agrarios y los campesinos.

Asimismo, las prestaciones reservadas a cada grupo han sido diferentes, más o menos amplias según el poder de reivindicación que hubieren demostrado. El financiamiento en general tripartito, implica la existencia de un subsidio estatal. El mismo no se distribuía de acuerdo a la insatisfacción de las necesidades de los que se incorporaban al sistema, sino que se entregaba según la capacidad de presión del respectivo grupo. Obviamente, los más pobres carecen de organización y, por tanto, de capacidad para defender sus derechos o intereses en la arena política; consecuentemente, han sido los menos favorecidos.

Este proceso de expansión segmentada y de absorción paulatina de grupos sociales ha dificultado o impedido un ataque sistemático a la pobreza.

2) Universalismo

También ha sido usual en América Latina que el Estado reconociera a todos los habitantes del país el derecho a recibir sus prestaciones, independientemente de su capacidad de pago. Tal decisión ha conducido, a que muchas políticas públicas de naturaleza social hayan sido regresivas, y a que se perdiera el carácter redistributivista que tiende a asignarse a la política social.

3) Regresividad

Varios estudios sobre el impacto redistributivo de la política social que se han llevado a cabo en América Latina sostienen que, en general, las políticas sociales contribuyen a reducir las desigualdades en la distribución del ingreso. Sin poner en tela de juicio esas conclusiones cabe afirmar que no es así en todos los casos o que, en muchas circunstancias, esas políticas sociales podrían tener un impacto redistributivo mucho mayor.

En tal sentido los recursos destinados a las políticas de vivienda no siempre se destinan a la construcción de casas para los grupos más necesitados, sino que favorecen a sectores medios y a la burocracia pública. Ejemplos similares podrían mencionarse respecto a otras áreas sociales.

Respecto a la educación universitaria gratuita también se han formulado serias objeciones. En América Latina, educar a diez escolares primarios cuesta lo mismo que hacerlo con un universitario. En algunos países, incluso, la relación es más extrema llegando a una razón de 30 a 1 en el caso de Colombia, por ejemplo. Puede pensarse que el gasto público debería orientarse en el sentido de ampliar y mejorar la formación escolar básica. Ello no implicaría, en manera alguna, entorpecer el acceso de los no

privilegiados a la educación universitaria, ya que sería posible establecer sistemas de estipendios o créditos que les permieran estudiar. Asimismo, tampoco implica que el Estado tenga que renunciar a su papel como promotor del desarrollo científico y tecnológico.

4) Tradicionalismo, inercia o discontinuidad.

La política social ha mostrado una fuerte inercia y que resulta muy difícil su reorientación. Existe también en este campo mucho de mitología y poca evaluación científica de las soluciones que se aplican. Es un área plagada de buenas intenciones mal llevadas a la práctica, que, incluso, no suelen ser contrastadas con la realidad. El peso de la ideología, entendida en el sentido más amplio, es muy grande.

Por otro lado, también es posible encontrar el defecto inverso: la **discontinuidad** es común en la implementación de políticas sociales. Ello hace que las inversiones sociales carezcan del tiempo suficiente para "madurar" y para que puedan evaluarse sus resultados. En muchas ocasiones, la inclinación de los hombres políticos a introducir innovaciones que marquen su pasaje por el gobierno repercute negativamente sobre acciones que requieren de más tiempo que un periodo de gobierno para producir sus resultados.

5) Surgimiento aluvional de nuevos temas.

En lo social también existen modas. Ellas destacan ciertas preocupaciones o ciertos temas a los que se asignan ingentes recursos que, por lo mismo, no pueden destinarse a otras actividades más eficaces socialmente.

En definitiva, faltan prioridades claras. Todo tiene igual importancia, entre otras cosas porque, dado el nivel de conocimientos técnicos disponibles, no es fácil comparar proyectos que se realizan en diferentes áreas de lo social.

También resulta difícil descontinuar programas, porque tanto la burocracia que vive de ellos, como la clientela que los aprovecha, resisten aquellos cambios que los perjudican, aun cuando la reorientación de recursos sea socialmente racional.

6) Crecimiento institucional acumulativo.

Las modas a que se hizo referencia anteriormente llevan también a una continua creación de instituciones. La proliferación de organizaciones dedicadas a llevar a cabo prestaciones sociales conduce a la competencia

interinstitucional. Se disputan recursos y ámbitos de acción y actúan sin coordinación, con lo cual el rendimiento del sistema público de prestaciones sociales tiende a alejarse cada vez más de su óptimo.

LA CRISIS DE LOS OCHENTA Y EL AJUSTE ESTRUCTURAL

Esas limitaciones del desarrollo social latinoamericano, que vienen de antaño, se han agravado ahora a consecuencia de la crisis y las políticas de ajuste. Por lo mismo, el desafío social que enfrenta hoy la región exige no sólo disminuir o eliminar las desigualdades que subsisten de la etapa anterior, sino también evitar un proceso de regresión social, que es una amenaza latente en muchos países.

Para ello, sin embargo, sólo se cuenta con recursos financieros limitados, dado que la crisis ha proyectado sus efectos sobre el gasto público. Los indicadores utilizados para formular esta apreciación (la participación de los gastos del gobierno central en el PIB; el gasto per cápita del sector social; el gasto social como porcentaje del gasto total del gobierno central; y el gasto social como porcentaje del PIB) muestran situaciones diferentes de país a país pero, en general, permiten sostener que ha habido una disminución de los mismos.

Esto ha tenido consecuencias sobre la oferta y sobre la calidad de los servicios sociales, por dos razones. Los gastos se reducen mediante la no renovación de los equipos o retaceando los insumos necesarios para una adecuada prestación del servicio.

Por otro lado, la disminución de los gastos también afecta a los recursos humanos, ya que al producirse un deterioro del salario real, muchos funcionarios abandonan su empleo, mientras que quienes permanecen se sienten desestimulados, con lo que baja su rendimiento.

Todo lo anterior justifica la afirmación de que resulta imprescindible una redefinición de las políticas sociales, que las aleje de su orientación tradicional y las lleve en una dirección más adecuada para coadyuvar al desarrollo social.

LINEAMIENTOS GENERALES PARA REORIENTAR LAS POLITICAS SOCIALES

La situación presente de los países de América Latina es de tal tipo que hace inviable continuar con el planteo que ha orientado en el pasado a las políticas sociales. No se puede seguir planteando "más de lo mismo para todos" (Varsavsky). Hay que buscar alternativas.

Es condición previa concebir una manera nueva de actuación del Estado buscando que sea más flexible, pero que mantenga su autoridad. Las funciones principales que debe asumir son las de compensación y concertación social, doble tarea en torno a la cual será necesario reorganizar toda la administración gubernamental.

No es fácil encontrar maneras de solucionar una situación donde las necesidades sociales y las demandas organizadas aumentan. Sin embargo, es posible enumerar algunos principios que pueden coadyuvar a reorientar las políticas sociales.

1. Aumentar los recursos disponibles.

El intento de obtener mayores recursos para la realización de políticas sociales nunca debe abandonarse, aunque sólo sea para cumplir la función de advocacy en favor de los grupos más necesitados y por la construcción de una sociedad mejor. Existe consenso en el sentido que el Estado tiene responsabilidad respecto a la prestación de ciertos programas sociales y, consecuentemente, debería asegurar el mantenimiento de los recursos necesarios para llevarlos a cabo. Incluso, dado que la misma crisis ha generado nuevas necesidades que deben ser enfrentadas a través de políticas sociales, se requerirían más recursos. Sin embargo, no puede afirmarse que así suceda en la práctica. Existen compromisos e intereses, así como percepciones alternativas de solución, que llevan a priorizar otras áreas. Incluso, se argumenta razonablemente que el esfuerzo debe centrarse en la reactivación porque sólo a través de ella será posible crear puestos de trabajo que absorban a desempleados y subocupados. Por otro lado, la misma crisis es utilizada como argumento para explicar la reducción de los recursos para lo social.

Sin embargo, puede afirmarse que hay posibilidad de obtener mayores recursos y a continuación se mencionarán diversas vías para obtenerlos.

a) Elevar los ingresos tributarios.

El establecimiento de nuevos impuestos o el aumento de la tasa de los ya existentes plantea el problema de si en América Latina se ha alcanzado el "techo" tributario. De ser así, no sería conveniente aumentarlos porque se estaría desincentivando la actividad productiva y promoviendo la fuga de capitales. Sin embargo, y aun reconociendo que la situación tributaria en los países latinoamericanos es muy variada, debe aceptarse que se está lejos de la presión tributaria que caracteriza a los países industrializados. En tal sentido, podría sostenerse plausiblemente que cabe recurrir a la tributación para aumentar los recursos disponibles para lo social.

Resulta fundamental mejorar los sistemas de recaudación, a fin de evitar evasiones impositivas y, por esa vía, aumentar el monto de lo que llega a las arcas públicas.

También conviene discutir la conveniencia de establecer impuestos con destino específico. Si bien la tendencia predominante entre los expertos en finanzas públicas es hacia la constitución de un tesoro único, puede ser razonable dedicar impuestos específicos (a las bebidas alcohólicas, el tabaco, o los combustibles) para los programas sociales. En todo caso, debe ponerse gran cuidado por cuanto por esa vía se reduce la flexibilidad que debe tener el manejo de los recursos públicos.

b) Incrementar los ingresos públicos no tributarios.

Una segunda alternativa para disponer de mayores recursos para las políticas sociales consiste en incrementar el conjunto de recursos que se obtienen por vías diversas de la tributación. En tal sentido es posible mencionar diversas alternativas.

i. Tarifar los servicios. En los últimos tiempos se ha dado una tendencia en el sentido de cobrar por los servicios sociales estatales. En algunos casos se trata de tarifas nominales, en otros de tarifas reales. Las primeras buscan desincentivar la utilización del servicio, a partir de que se supone que el público estaría haciendo un "sobreuso" del mismo. Se trata entonces, no de recuperar el valor de la atención prestada, sino sólo de crear una barrera al acceso. Aun cuando diversas encuestas parecen mostrar que, en la mayoría de los países latinoamericanos, en realidad, se presta poca atención a las necesidades de la población, en especial en los grupos menos favorecidos, el diagnóstico que justifica la tarifa asume que la demanda por servicios supera a la oferta, por lo que se requiere un mecanismo de racionamiento -la tarifa- para filtrar el acceso.

Con las tarifas reales, en cambio, se intenta recuperar el costo del servicio prestado. Aquí el problema es si ello no afecta el impacto redistributivo de las políticas sociales, ya que la posibilidad de acceder al servicio queda supeditada a la capacidad de pago, a la demanda solvente,

de quienes los solicitan. Además, cobrar por el servicio conduce a que el mismo no sea solicitado, con lo que se alcanza justamente el objetivo que buscan las tarifas nominales, ya vistas.

Parece necesario, desde un punto de vista fundado en la equidad, cobrar a los usuarios pudientes para, con los recursos obtenidos, subsidiar a los que no lo son. En este sentido, pueden mencionarse los cuartos privados que existen en hospitales públicos y, también, los cupos universitarios que, en muchos lugares de América Latina, son gratuitos incluso para quienes pueden pagar su educación. Este es un tema polémico, sin duda, porque toca tradiciones muy arraigadas. Sin embargo, aquí se trata de poner en duda mucho de lo que se hacía en el pasado creyendo que era correcto, a efectos de adecuarlo a tiempos difíciles, como los actuales y, por lo mismo, vale la pena plantear el punto. Debe recordarse asimismo que se han buscado alternativas para mantener el acceso libre y recuperar parte de los costos. Así, se ha postulado una sobretasa al impuesto a la renta pagado por las familias de los estudiantes universitarios (Petrei 1984).

En definitiva, es aconsejable distinguir según la capacidad de pago del receptor del servicio: quienes tienen ingresos altos deben pagar el costo real, los de ingreso medio deberían reembolsar por lo menos una parte, y a los pobres sería conveniente entregarles gratuitamente la atención prestada (Cornia 1987).

ii. **Revalorizar bienes y servicios facilitados por el Estado a la comunidad.** Cuando el Estado mantiene la propiedad de importantes recursos naturales o productivos puede suceder que los ofrezca a un precio que se encuentra por debajo de su valor de mercado. Ello se hace argumentando que por esa vía la comunidad aprovecha esa vía la comunidad aprovecha esa dotación especial. Pero es necesario tener en cuenta que no todos sus miembros lo aprovechan en igual proporción. Paralelamente, el Estado deja de obtener recursos que le permitirían realizar políticas sociales orientadas en beneficio de los más pobres.

Un caso típico se da en los países petroleros. En tal caso, el petróleo y sus derivados son patrimonio del Estado; en consecuencia, pertenecen a todos los ciudadanos. Cabría preguntarse entonces cómo podrían beneficiarse todos ellos de manera similar por este hecho? Evidentemente, eso sólo puede ser el resultado de una decisión política. Sin embargo, técnicamente pueden plantearse dos posiciones extremas: una que acepta que el precio interno del petróleo sea igual a su costo de extracción y otra que, en cambio, iguala el precio interno al precio internacional. En el primer caso, quienes consumen petróleo y sus derivados reciben un subsidio equivalente al diferencial entre el precio interno y el precio internacional. La alternativa sería que en vez de consumir internamente un barril de petróleo, se lo exportara para recibir así el precio internacional.

Si el consumo de los derivados del petróleo fuera homogéneo en los distintos estratos de ingreso, entonces que el precio interno fuera inferior al internacional no tendría impacto distributivo. Pero, la realidad es diferente: los grupos de mayores ingresos relativos consumen proporcionalmente y en términos absolutos, una mayor cantidad de petróleo

por lo que los bajos precios internos del petróleo tienen un impacto claramente regresivo sobre la distribución del ingreso. En síntesis, quienes aprovechan los bajos precios internos del petróleo son las áreas urbanas y el sector moderno, vale decir, los sectores de mayores ingresos relativos.

Para ilustrar esto podría suponerse que el Gobierno vendiera todo el petróleo que produce a precios internacionales, distribuyera por igual a todos los habitantes, el ingreso generado por las exportaciones de petróleo, la situación de los grupos de menores ingresos relativos mejoraría considerablemente respecto a aquella situación en que el petróleo para el consumo interno tiene precios reducidos.

Pero, debe hacerse notar también que igualar los precios internos de los derivados del petróleo con los precios internacionales generaría efectos perjudiciales sobre el conjunto de la economía: ocasionaría un aumento de los precios internos y, si la medida se toma en un momento inoportuno, podría generar expectativas inflacionarias difíciles de eliminar. Asimismo, la actividad productiva local tendría que realizar un ajuste de costos al perder la protección que significa ese menor costo interno de producción. Tal protección, sin duda, es un factor importante para una industria naciente.

De todas maneras, queda claro que desde el punto distributivo, el menor precio relativo del petróleo genera un impacto distributivo regresivo, resta recursos al Estado para realizar políticas sociales, y promueve un consumo indiscriminado de dicho bien, que sería oportuno racionalizar, distinguiendo entre su uso para fines productivos y su utilización para el consumo automovilístico (Flaño 1984).

c) Reorientar el gasto público hacia objetivos sociales.

Es usual, en este sentido, mencionar la conveniencia de reducir los gastos militares y destinar los recursos así ahorrados a la realización de políticas sociales. Pero no es la única alternativa que puede encontrarse. Es común encontrar que el Estado gasta una gran cantidad de recursos en proporcionar subsidios a empresas públicas ineficientes, que podrían ser suprimidos para así disponer de lo que anteriormente se gastaba allí, en otros proyectos que tengan un real impacto sobre la equidad. Asimismo, en muchas ocasiones se realizan obras de exposición, que carecen de cualquier impacto, sea cual fuere el criterio que se use para efectuar la evaluación. Por todo ello, puede afirmarse entonces que no es que falten recursos, sino que en muchos casos ellos están mal asignados.

Además, dentro del área de los proyectos sociales, es posible encontrar que si bien muchos de ellos son justificables por su finalidad, sería posible encontrar alternativas menos costosas para obtener los mismo fines o que, comparando finalidades, podría encontrarse que existen otras más urgentes.

d) **Utilizar recursos no públicos.**

Usualmente, se tiende a tener en cuenta sólo aquel conjunto de recursos que son administrados directamente por el Estado, los que provienen de la tributación, del endeudamiento público o, como se mencionó, de la venta de ciertos bienes o servicios que el Estado facilita a la comunidad. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la política social pública es sólo una parte del conjunto de la política social. Pueden distinguirse cuatro subsectores de ésta: público, privado o comercial, voluntario e informal (Bustelo 1988). Por lo tanto, una adecuada planificación social debería tomar en cuenta a todos ellos y establecer mecanismos de coordinación y, consecuentemente, de mejor aprovechamiento de la gama de recursos que en conjunto manejan. Es evidente que al igual que en otros ámbitos de la acción pública, la planificación sólo puede ser imperativa (y esto con muchas limitaciones) para el subsector público, pero tiene que ser indicativa y buscar mecanismos de coordinación con los otros.

i. **Permitir el desarrollo de servicios privados.** Como alternativa, se ha sugerido permitir el desarrollo de servicios privados de salud y educación que se orientarían, fundamentalmente, a satisfacer la demanda de quienes poseen medios económicos y tienen interés de recurrir a ellos. Esto permitiría que los recursos públicos destinados a los servicios sociales se concentraran en aquellos estratos poblacionales que carecen de "demanda solvente".

ii. **Buscar que los propios beneficiarios aporten recursos.** En muchas ocasiones los que van a recibir las prestaciones de ciertos programas sociales poseen recursos de diversa índole, aunque sólo sea el esfuerzo propio y la ayuda mutua, que resultaría positivo movilizar para la ejecución de tales acciones. Existen tradiciones en muchos países, como la **minga** en el caso ecuatoriano, que deben ser recuperadas y utilizadas para prestar servicios sociales a la comunidad.

2. **Elevar la eficiencia del gasto social y la eficacia de los programas.**

Ante el aumento de las necesidades y el congelamiento o reducción de los recursos, corresponde usar mejor lo que se tiene. Así, cobra especial relevancia la preocupación por aumentar la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles y comprobando la eficacia con que se alcanzan los objetivos de los proyectos que se financian con ellos.

El tema del impacto redistributivo de la política social adquiere, por tanto, una nueva magnitud y tiende a ser el centro de las preocupaciones de los especialistas. Si en épocas de relativa abundancia era explicable,

aunque no justificable, que se prestase menos atención al análisis de quiénes se beneficiaban efectivamente de la política social, en una coyuntura histórica en que la pobreza aumenta y se reduce el gasto social no resulta ético ni razonable obviar la preocupación por ese tema. Los recursos que actualmente se dedican a lo social deberían destinarse predominantemente a los menos privilegiados. Ello exige revisar a fondo la política social, en todos sus aspectos, reduciendo las filtraciones que terminan favoreciendo a sectores sociales que no son los más necesitados.

Lo anterior sólo puede lograrse aumentando el conocimiento disponible sobre el diseño de políticas sociales y su puesta en práctica. Los técnicos pueden contribuir a ello facilitando instrumentos útiles en este sentido a quienes toman las decisiones.

Se requiere efectuar el análisis comparativo del impacto redistributivo de diferentes tipos de financiamiento del gasto social.

a) Realizar diagnósticos adecuados. Evitar el catastrofismo.

No es posible que una política social sea efectiva y que utilice eficientemente los recursos existentes si no se dispone de un análisis de la situación social que se intenta modificar y, por lo tanto, si no se conoce con relativa profundidad el tipo de problemas a enfrentar. No bastan las evaluaciones cuantitativas de las carencias que se sufre la población-objetivo. Es necesario también poseer información adecuada para su interpretación. Esto obliga a que el diagnóstico esté en relación con los problemas que el país se encuentra en condiciones de abordar. Ello exige que se establezcan prioridades en la problemática social. En algunos países de América Latina hay tal insatisfacción de necesidades básicas primarias, como alimentación y nutrición que, probablemente, carece de sentido pretender abordar problemas que sólo podrán ser resueltos en estadios de desarrollo más elevados y una vez satisfechas aquellas necesidades fundamentales.

Asimismo, debe tenerse en cuenta la disponibilidad de recursos con que cuenta el país o a los que puede acceder. La satisfacción de las necesidades sólo puede hacerse en la proporción que lo permiten los recursos disponibles. Sin embargo, en muchas ocasiones las estimaciones de carencias se efectúan de acuerdo a estándares que pueden ser poco adecuados para la región en consideración. Ello es especialmente notable en ciertas apreciaciones del déficit habitacional donde se utilizan criterios muy estrictos de deterioro de vivienda o de promiscuidad. Así se obtienen resultados "catastrofistas", que pueden hacer incluso que las autoridades gubernamentales desistan de iniciar o proseguir programas sociales, porque los objetivos que deberían fijarse a esos programas de acuerdo al diagnóstico resultan inalcanzables con los recursos disponibles. Así, éstos terminan siendo asignados a áreas menos prioritarias pero donde pueden producir algún impacto.

b) Disponer de información confiable.

La posibilidad de efectuar buenos diagnósticos depende también de que existan servicios de información que permitan disponer de la información adecuada no sólo para cuantificar los problemas existentes, sino para descubrirlos. En América Latina, las estadísticas están tan distorsionadas que muchas veces no permiten siquiera percibir que existen problemas graves. Así, las tasas de mortalidad infantil oficiales, en muchos casos, muestran cifras que parecen relativamente bajas, pero ello en realidad sólo es resultado del hecho que las familias no inscriben a los hijos sino hasta que éstos han realmente sobrevivido. En consecuencia, las tasas que se calculan lo son sobre una base de nacimientos, que es falsa.

c) Evaluar los programas sociales.

Los programas sociales no se evalúan usualmente. Por lo mismo, no es posible saber si los objetivos para los cuales fueron creados se están alcanzando. Se supone que sí, pero en los pocos casos en que es posible encontrarse con una política social realmente evaluada, las sorpresas suelen ser notables. Por tanto, una de las primeras recomendaciones que es conveniente presentar cuando se trata de reorientar la política social consiste, justamente, en insistir en la evaluación. Las metodologías de evaluación más comunes no son adecuadas para los proyectos sociales. Así, por ejemplo, el análisis costo-beneficio obliga a asignar valores monetarios a variables que no los tienen. Pero, es posible utilizar métodos como el costo-efectividad que permiten tener una mejor aproximación a las características de los proyectos sociales (Cohen-Franco 1988).

3) Practicar una política compensatoria.

Se trata de aceptar que la escasez de recursos es un obstáculo para la práctica de políticas universalistas. Ello conduce a que se plantee como alternativa restringir las prestaciones sociales a los más débiles, sea mediante una selectividad de base territorial, que evite el examen de las situaciones individuales de los beneficiarios (Edwards y Batley 1978; Franco 1983), sea directamente mediante la selectividad pura y simple. Y esto porque la equidad aconseja no aplicar soluciones similares a situaciones radicalmente distintas. En definitiva, hay que "dar más a los que tienen menos".

El universalismo, como criterio de política social, ha sido regresivo en muchos casos. A su vez, las soluciones selectivistas han sido acusadas de marcar con un estigma a los beneficiarios de los programas. La discriminación positiva permite combinar lo mejor de ambas soluciones y utilizar más apropiadamente de los recursos disponibles.

Si bien el principio de la compensación es bueno porque genera una asignación progresista de los recursos, no está exento de problemas en su aplicación. Así, resulta necesario establecer cuál será el grado de discriminación a favor de los pobres, lo que tendrá que analizarse en cada caso. Asimismo, debe reconocerse que, hasta ahora, ha sido una ese principio no ha sido más que una recomendación tecnocrática, que sólo podrá plasmarse en la práctica cuando las coaliciones políticas dominantes lo presenten como una demanda generalizada.

La aplicación del principio de la compensación exige cumplir con determinadas condiciones, que se enumeran a continuación.

a) Elaborar una concepción sintética de lo social.

La gran paradoja que se aprecia en materia de políticas sociales consiste en que, al mismo tiempo que dicho campo se amplía, desbordando a los "sectores sociales", resulta cada vez más necesario comprenderlo como una totalidad dotada de unidad y con niveles claros de jerarquización.

La dificultad primordial para alcanzar esa síntesis está, sobre todo, en que no se conocen suficientemente las interacciones existentes entre los diferentes sectores y aspectos de lo social.

b) Priorizar las necesidades a satisfacer.

Es usual que en política social no existen prioridades claras, que todo sea igualmente importante. Asimismo, el crecimiento acumulativo de temas y preocupaciones lleva a que la política como un todo se fragmente en múltiples acciones que terminan siendo inefectivas porque no producen un impacto de trascendencia en las causas que provocan los problemas que se pretenden enfrentar. En muchas oportunidades se ha insistido en la necesidad de superar estas y otras limitaciones de los programas sociales. Se pretende, aumentar la eficacia en la prestación de los servicios y mejorar la eficiencia en la utilización de recursos escasos. Si bien hay que seguir haciendo esfuerzos en ese sentido, ya que existen problemas que pueden resolverse técnicamente en la política social, es necesario recordar que las prioridades sociales efectivas dependen de opciones políticas. En el campo de lo social - como en los otros - es imprescindible que se establezcan prioridades efectivas. Pero, debe tenerse en cuenta que esas grandes opciones que se toman respecto al destino de los recursos o al establecimiento de prioridades, trascienden el campo de lo técnico y se enraizan profundamente en la esfera de las decisiones políticas. Se trata de una decisión política del más alto nivel, pero que no es viable sin conocimientos técnicos adecuados.

c) Recuperar las grandes prioridades sociales.

Las políticas sociales se caracterizan por la agregación continua de nuevas actividades y la también continua asunción de nuevas responsabilidades. La multiplicidad de enfoques, el crecimiento burocrático de los sectores y los avances científicos y tecnológicos suelen provocar una proliferación de programas que provoca desvíos de las grandes prioridades. Es necesario insistir en ellas.

Es evidente que cada país tendrá que formular sus prioridades de acuerdo a las características que la situación social presenta en él. Asimismo, las sociedades latinoamericanas han aumentado notoriamente su complejidad, por lo cual los planteos excesivamente simples no pueden dar cuenta de una situación que es extremadamente variada.

Pese a ello, teniendo en cuenta la situación de América Latina, puede afirmarse que existen algunas tareas básicas que es imprescindible cumplir a cabalidad antes que cualesquiera otras. Así, en materia educacional, se trata de alcanzar la erradicación del analfabetismo y el fortalecimiento de la escuela básica. En salud, el objetivo primordial es la atención primaria de salud, independientemente de la modalidad que presentan los servicios de salud en cada país. En relación a la vivienda hay que insistir en la urgente necesidad de preocuparse por la vivienda popular. Probablemente, centrarse en estas metas tenga escasos dividendos políticos, por lo que no sea atractiva para quienes toman las decisiones en cada sector.

4) Redefinir la oferta de servicios sociales.

Por el lado de la oferta hay que preocuparse de cómo hacer llegar los bienes y servicios disponibles a los presuntos destinatarios. En muchas ocasiones los programas tienen defectos en la manera como se los ofrece. Así, cierta entrega de bienes o servicios, aparentemente gratuita porque el Estado está financiando todo el costo del proyecto, no lo es para los particulares que tienen que incurrir en otras erogaciones (como gastos de transporte, por ejemplo).

Es en los puntos de encuentro burocrático donde fracasan muchos programas sociales. Por ello se requieren estudios que sugieran alternativas de cómo alterar la forma en que se realiza la entrega y la concomitante recepción de los bienes o servicios ofertados. Hay experiencias por ejemplo que han buscado ofrecer pluralidad de servicios sociales en un mismo local, como una forma de coordinación por proximidad física (Schaffer). También, en este sentido, puede recordarse la experiencia venezolana de los módulos de servicios.

La oferta podría mejorarse si se considerasen elementos de índole cultural, regional o local que no habían sido considerados originalmente. Así, por ejemplo, el cambio del calendario escolar, en general establecido de acuerdo a las costumbres de la capital del país, que no respeta las épocas de cosecha, por lo cual compite innecesariamente con el ciclo agrícola y con la utilización de los escolares como mano de obra en esas épocas del año.

Otro caso se da cuando el personal de un centro de salud que no cumple regularmente su horario, por lo cual los usuarios deben regresar a sus casas sin haber sido atendidos. El tener que volver para recibir la atención que necesitan tiene costos elevadísimos en sufrimiento de las personas, en gastos no previstos de transporte o en el tiempo necesario para recibir la atención. Algo parecido sucede con los maestros rurales que no asisten a dictar sus clases.

También pueden recordarse casos de centros de salud que carecen de los medicamentos necesarios para enfrentar las posibles enfermedades de quienes asisten a ellos, o que están instalados en un lugar que es poco apropiado para facilitar el acceso de la población a la que deben servir, o que prestan su atención en un idioma que no es el que habla la población de la respectiva zona. Todas estas limitaciones llevan a que la oferta de un servicio, en definitiva, sea inefectiva.

a) Realizar una prestación selectiva de servicios sociales.

La aplicación de criterios selectivistas se fundamenta, como se vio, en la necesidad de concentrar los recursos escasos sobre los grupos más necesitados de la población a efectos de provocar impactos verdaderos y tejer una red de servicios que proteja a los grupos más débiles de las consecuencias negativas de la crisis.

b) Focalizar las prestaciones.

Los anteriores comentarios llevan a destacar la necesidad de fijar la población-objetivo de un proyecto teniendo en cuenta el monto de los recursos disponibles. Como éstos siempre son escasos, el criterio de pobreza debe ser exigente pues sólo así se logrará utilizarlos realmente en quienes más los necesitan. La posibilidad de aplicar el criterio selectivista o de discriminación positiva tiene como condición que se seleccionen, previamente, los grupos objetivo de la política social que recibirán esas prestaciones. La concentración de recursos en un determinado subconjunto de la sociedad contribuye a ampliar el impacto de las prestaciones.

Hay que seleccionar, entonces, las poblaciones-objetivo, o grupos-meta a los que se destinarán las acciones sociales. Es probable que uno de los conglomerados centrales de atención sea el binomio madre-hijo. Muchos países latinoamericanos muestran enormes deficiencias en los indicadores de mortalidad infantil, atención de partos por profesionales, etc. que hacen pensar en la conveniencia de dirigir hacia allí un importante esfuerzo. Además, es claro que cuando es posible conseguir información discriminada regionalmente o por estrato social, queda claro que quienes sufren de manera notable las mayores deficiencias son justamente los grupos más pobres. Por lo mismo, entonces, centrarse en ese grupo implica atacar la pobreza. Asimismo, mejorar la atención preparto, durante el mismo, lactancia y primera infancia tiene importantes efectos sobre la reproducción, lo que afecta a la baja la tasa de natalidad.

c) **Evitar las filtraciones de recursos.**

Por otra parte, en muchas ocasiones programas destinados a los sectores que se encuentran por debajo de la línea de pobreza tienden a favorecer a quienes no son los más necesitados. En la tarea de evitar esa filtración de recursos debe tenerse presente que cuanto mayor sea el volumen de los considerados "pobres" también será mayor el peso de quienes no son pobres críticos. Pueden aparecer ubicados debajo de la línea de pobreza, especialmente en situaciones de crisis económica aguda, sectores que habitualmente no son pobres. En esos casos, el peso de los más pobres se reduce. Y, como es sabido, éstos suelen estar atomizados y tienen poca capacidad de organización y de defensa de sus propios intereses (Franco, 1982). En tal situación los mayores receptores de los beneficios aportados por los programas gubernamentales suelen ser grupos que sólo han quedado por debajo de la línea de pobreza a consecuencia de la elevación de la misma.

Los anteriores comentarios llevan a destacar la necesidad de fijar la población-objetivo de un proyecto teniendo en cuenta el monto de los recursos disponibles. Como éstos siempre son escasos, el criterio de pobreza debe ser exigente pues sólo así se logrará utilizarlos realmente en quienes más los necesitan.

5. **Facilitar el acceso a las prestaciones sociales, es decir, lograr que los servicios se usen.**

Se vio en el punto anterior que defectos en la oferta pueden hacer que los potenciales destinatarios terminen no recibiendo los bienes y servicios que les están destinados. Por el lado de la demanda, también es posible tomar medidas que podrían facilitar el acceso a los servicios.

a) Suministrar información sobre los servicios existentes.

En muchos casos, el no uso del servicio deriva de la ignorancia de su existencia. A los usuarios les falta, en general, información adecuada de lo que se ofrece en el "mercado" de servicios. La solución más obvia sería educar al presunto cliente y darle la información que necesita. Por ejemplo, puede recordarse que en Gran Bretaña se publica periódicamente la *Consumer's Guide to the British Social Services* (Wilnot 1967, 1971, 1973, 1974, 1975, 1976, 1978). En la actualidad, parece más conveniente la utilización de los medios de comunicación de masas no sólo para difundir la existencia de ciertos servicios, sino para que ellos mismos sean instrumentos de difusión de mensajes destinados a mejorar las condiciones de educación y salud de la población. No se trata sólo de promover sistemas de radio o televisión destinados a la enseñanza, sino pensar en que se requiere utilizar todos los medios de difusión (que son concesiones estatales a particulares) para que cumplan con la función social de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de las grandes mayorías del país. En general, estos medios que están disponibles, no se utilizan con la intensidad que debieran.

Pero sucede que, en la mayoría de los casos, no basta con informar a los potenciales usuarios de que existe el servicio. Ellos requieren apoyo para moverse en el laberinto burocrático, donde las múltiples agencias siguen procedimientos disímiles. Vale decir, se necesita que haya alguien que asuma el papel de negociador, en representación del cliente, con todas las consecuencias negativas que ello puede tener al generar dependencia.

b) Superar obstáculos culturales

En ocasiones las autoridades, con las mejores intenciones, deciden prestar cierto tipo de servicios, pero no tienen en cuenta los obstáculos culturales que pueden levantarse frente a esa política. La recepción de los servicios puede implicar un cambio de actitud o de prácticas tradicionales arraigadas y, por lo mismo, esa política será objeto de controversia. El ejemplo más dramático, en tal sentido, tal vez sea el de la película boliviana *Sangre de cóndores*, basada en hechos reales relacionados con el intento de aplicación de políticas de control de la natalidad.

c) Reducir los costos para los usuarios

También es usual que las autoridades consideren que están prestando un servicio "gratuito" porque el erario público sufraga el cien por ciento de los gastos previstos en el proyecto. Sin embargo, ello no quiere decir que la recepción de la prestación sea gratuita para el beneficiario. En muchas ocasiones debe incurrir en costos directos o indirectos para acceder a ella, que pueden desestimularlo a recibir ese servicio.

Así la educación pública "gratuita" tiene costos en libros, cuadernos, ropa adecuada para asistir a la escuela, matrículas por exámenes, la merienda, el transporte, u otras múltiples formas. El Banco Mundial en un estudio sobre Malasia concluyó que las familias que enviaban a sus hijos a la escuela debían gastar US \$ 47 en caso de la enseñanza primaria y US \$ 123 en la enseñanza secundaria por cada estudiante en la educación gratuita.

Para las familias de modestos recursos el mantener a sus hijos en las escuelas tiene un costo de oportunidad importante. En el agro, esos niños podrían estar trabajando junto a sus padres. En la ciudad, se convertirían en perceptores de ingresos por diversas vías, algunas de ellas tal vez delictivas. Por lo mismo, si se quiere lograr la permanencia en la escuela de tales niños se requiere no sólo la educación gratuita, sin costos indirectos como los mencionados precedentemente, sino incluso pensar en algún otro tipo de subsidio que haga atractiva la permanencia en clases tanto para los propios niños como para su familia.

d) Considerar las estrategias de sobrevivencia de las familias

Desde hace algún tiempo se habla en América Latina del tema de las estrategias de sobrevivencia (concepto originado en Duque y Pastrana 1973), pero normalmente no es tenido en cuenta cuando se preparan las políticas sociales, pese a la importancia que tiene. Se mencionó la existencia de diversos sectores de la política social. El llamado "informal" está conformado, justamente, por las prestaciones sociales que se llevan a cabo en el seno de la familia.

Por ello cualquier programa impulsado por el sector público social debería tener en cuenta la forma de actuación y de repartición de los bienes que es propia de ese otro sector. Así, puede mencionarse el caso de la evaluación del Programa de Promoción Social Nutricional de la República Argentina, en el cual se encontró, entre otros hallazgos, que niños participantes del Programa habían aumentado su grado de desnutrición durante el desarrollo del mismo. Una investigación en profundidad permitió comprobar que ello se debía a que la distribución de los alimentos en el hogar se hacía excluyendo al niño al considerarse que ya había sido alimentado en la escuela, donde sólo se le brindaba un complemento nutricional, con menos calorías y proteínas que las que recibía en su casa con anterioridad (Cohen-Franco 1988).

6. Mejorar la capacidad de administración de los programas sociales.

Un problema central de la puesta en práctica de políticas públicas en América Latina es la administración de los programas y proyectos. Como se mencionó, las grandes reformas administrativas que se han intentado realizar en muchos de estos países han fracasado en general. Parece más adecuado, por tanto, postular simplemente avances parciales y, en esta línea, se sugieren algunas orientaciones.

a) Evitar duplicaciones y coordinar de las instituciones.

Un problema típico de las políticas sociales es su descoordinación. Como se ha visto, en muchos casos los mismos criterios de asignación de recursos conducen a la fragmentación de las políticas, a que ellas aborden parcialmente, según su especialización funcional o sectorial, aspectos de una problemática que suele ser única, la pobreza. Esos criterios hacen que organismos pertenecientes a diferentes sectores del Estado se encarguen de la aplicación (nacional, provincial, municipal), de la política, o dirijan sus acciones a diferentes poblaciones. Asimismo, las acciones concretas suelen adoptar modalidades diferentes (asistenciales, curativas, preventivas, etc.) y se recurre, además, al empleo de medios también distintos. En unos casos, el gobierno presta directamente el servicio; en otros, promueve la actividad del sector privado, mediante subvenciones u mecanismos que lo incentiven a realizar tal tipo de actividades.

Las posibilidades de coordinar tales esfuerzos son dificultosas y, a menudo, los esfuerzos resultan estériles. Cada organización tenderá a considerar esencial el servicio que ella presta, y percibirá a las otras agencias como potenciales competidoras, más que como colaboradoras. Tal manera de ver no es errónea si se piensa que los fondos que las nutren a todas ellas provienen de la misma fuente, por lo que si aumentan los otorgados a una, ello implica que otra no los recibirá -como en un juego de suma cero- con la consiguiente pérdida de puestos de trabajo y de influencia para la agencia perjudicada.

La necesidad de coordinación en las políticas sociales desemboca, inevitablemente, en los problemas de la autoridad y de la articulación de las instituciones que actúan en el campo social. Estas cuestiones suelen ser las menos visibles y las que mayor impacto tienen sobre la capacidad operativa de las políticas sociales.

El nudo de la cuestión no radica en la tendencia a fundar continuamente nuevas instituciones para la ejecución de los programas sociales, sino en la dificultad de jerarquizar las funciones. La fragmentación sectorial acentúa la tendencia a las **prioridades horizontales**, en que todo es igualmente importante, y se mantienen prioridades de épocas en que los problemas eran diferentes. Lo que falta, en rigor, es la autoridad real que disponga qué debe hacerse primero. A menudo, el sector social está a cargo de diversos organismos o personas que no siempre coinciden en los objetivos o en la modalidad de su ejecución y que incluso en ocasiones llegan a ser antagónicos.

La solución habitual trata de coordinar instituciones, recurriendo a la creación de comités o comisiones, cuya función sería limitar las autonomías burocráticas, planificar conjuntamente la actuación de las instituciones y distribuir los fondos existentes para abordar los nuevos programas. En la práctica, tales comités suelen carecer de efectividad. Se trata, en definitiva, entre otras consideraciones, de adoptar decisiones de naturaleza

política, en un ambiente en que ninguno de los miembros obtiene gratificaciones de realizar la tarea, ni tampoco es castigado por no llevarla adelante. En consecuencia, prefiere orientar su tiempo a otras actividades donde los réditos políticos puedan ser mayores. En muchos casos, incluso, resulta difícil lograr que los miembros de la comisión asistan a sus reuniones.

Por otro lado, esas comisiones se convierten en nuevas áreas de confrontación de personas y grupos, en foros de negociación y escenarios donde los sectores sociales, por cuenta propia o por interpósita persona, a través de las diferentes burocracias, ejercen presión en defensa de sus propios intereses, estrategias y objetivos. Dichas situaciones dejan en claro que la burocracia está ligada a los grupos y que su principal objetivo autónomo es su propia conservación.

Lo que falta, en rigor, es autoridad efectiva para establecer prioridades reales. A menudo, el sector social es dirigido por diversas autoridades que no siempre coinciden en los objetivos o en la modalidad de su ejecución y que llegan a ser, a veces, rígidamente antagónicas. La solución de los comités puede ser meramente formal. Tampoco es necesariamente mejor la creación, postulada a menudo, de un ministerio especial para dirigir al sector ya que, en ese caso, todo se jugará en la autoridad real de quien ocupa el cargo (Solari et al. 1980).

b) Crear una red descentralizada y desconcentrada de servicios sociales.

En consonancia con una política basada en los criterios de la prestación selectiva de servicios sociales, el Estado tiene que estar organizado de modo descentralizado y desconcentrado.

i. **Descentralizar la toma de decisiones.** Una característica sobre la que se ha insistido mucho últimamente es el carácter centralizador del Estado en América Latina. Podrían encontrarse muchas razones para ello, no sólo de tipo económico, sino también histórico y cultural (Franco 1982). En el momento actual parece especialmente relevante realizar un esfuerzo por trasladar la capacidad de tomar decisiones a instancias descentralizadas. Ello permitirá que se decida con mayor conocimiento de la realidad específica, que se logre una mayor participación de los que serán directamente afectados por la medida tomada, y que se facilite también el control de los administradores.

Este proceso incluye la desconcentración de los servicios sociales. Ello, sin duda, puede contribuir positivamente a impedir el paralelismo administrativo, las deficiencias burocráticas, o la total descoordinación de los organismos administrativos.

En ocasiones se ha pretendido estar llevando adelante un proceso de descentralización, cuando en realidad de lo que se trataba era de traspasar los problemas a las regiones, sin hacer lo propio con los recursos, que se mantenían en poder del gobierno central. Obviamente, no es eso lo que se está postulando aquí. La descentralización es un reclamo generalizado en todo el continente. Pero no basta con efectuar concesiones formales en tal sentido; se requiere la descentralización real de recursos, aunque sean escasos.

ii. Fortalecer los municipios. América Latina es un continente con municipalización insuficiente. Ello tiene enormes consecuencias negativas tanto en el mundo rural como en las áreas metropolitanas, en especial en las periferias urbanas.

Entre otros elementos importantes, hay que reconocer que el proceso de municipalización tiende a favorecer el desarrollo de la sociedad política y es, probablemente, uno de los canales fundamentales para la consolidación de la democracia.

Pero es necesario también ser cuidadosos en lo que se pretende de este proceso. Así, no puede pretenderse que la municipalización metropolitana sea una panacea que solucione los grandes problemas de dichas áreas (tránsito, medio ambiente, etc.). A lo más, puede vincular a la población con las instancias donde se resuelven los problemas que las afectan.

El fortalecimiento del régimen municipal supone también la organización de una planificación participativa que facilite la coordinación de los servicios y la distribución o localización de los mismos.

c) Obtener la colaboración de los usuarios.

El rasgo más específico de las políticas sociales es que, en su fase de ejecución, requieren contar con el apoyo, la colaboración, la aceptación de los usuarios. Las prestaciones sociales son continuas, lo que exige una necesaria relación entre una burocracia, pública o privada, y los usuarios. Cualquiera sea el tipo de política social prevaleciente, quienes elaboran las decisiones sociales siempre reclaman el apoyo de los usuarios. Incluso en el caso de políticas selectivas, dirigidas a poblaciones determinadas también se requiere contar con una respuesta social organizada o cuasiorganizada. Así lo comprueban las experiencias de subsidio habitacional dirigidas a los grupos en situación de pobreza crítica y la atención primaria de salud.

Es en el mundo marginal donde surge la participación en su forma típica, aun cuando siempre exista la necesidad de participación, adoptando en cada caso formas diferentes. En unas, como la provisión de vivienda, se da como autoayuda (Turner 1977; Turner y Richter 1976). En la enseñanza, la moda de la educación participativa espera y exige de quienes reciben la

enseñanza una actitud diferente, no meramente receptiva (Cariola 1980). Como en estos ejemplos, bajo diferentes formas, toda política social exige que los usuarios de los servicios o los que reciben la ayuda, tengan una actitud activa y positiva respecto de los beneficios que se les entregan. Esto marca una diferencia respecto de otras políticas y muestra una dificultad en obtener resultados exitosos.

Para consolidar una red descentralizada de servicios sociales se requiere lograr la participación activa y consciente de los grupos sociales en las regiones y comunas. Interesa, sobre todo, que allí pueda expresarse la demanda marginal y que ella se vincule directamente a los procesos democráticos de adopción de decisiones. El ideal sería que la ciudadanía votara por los diferentes proyectos que están en consideración y resolviera cuál le conviene más. Nadie sabe mejor que los interesados aquello que les sirve.

Hay que lograr la colaboración activa de los usuarios en las diferentes etapas de diseño, elaboración y ejecución de la política social. Una de las vías para lograrlo, que desborda los márgenes tradicionales de la participación, es la gestión de los organismos de la seguridad social por los propios usuarios. Dado el monto de los recursos que ellos acumulan, su capacidad de inversión, y el papel que les ha correspondido en el manejo de los servicios de atención sanitaria, los fondos previsionales pueden constituir un mecanismo de especial trascendencia para crear nuevas formas de propiedad social.

De hecho, un nuevo tercer sector de la economía, diferente de las propiedades privada y pública clásicas, está surgiendo en diferentes países de la región, y al mismo pueden contribuir los fondos de capitalización que pertenezcan a los afiliados a la previsión, a los sindicatos y a las cooperativas. Dentro de las perspectivas de transformación estructural latinoamericana, ésta merece especial atención (Cohen et al. 1988).

d) Lograr la persistencia y la continuidad de las políticas sociales básicas.

La persecución de la austeridad, la vocación por la innovación que marque la presencia en un determinado cargo, u otras razones tienden a ir contra la persistencia de las políticas sociales. En muchas ocasiones, resulta vital el darles continuidad. Así, por ejemplo las medidas destinadas a sacar a niños de la desnutrición no dan resultados inmediatos. Es necesario mantenerlas durante un cierto periodo. Por tiempos menores, el resultado de las acciones es igual a cero. Se trata entonces de esfuerzos y recursos perdidos. Si no se va a mantener la política por el tiempo que es necesario técnicamente para producir el impacto buscado, más vale no iniciarla (Cohen-Franco 1988).

BIBLIOGRAFIA

- | | | |
|----------------------------------|------|--|
| AHUMADA, Jaime | 1986 | Planificación y política en el gobierno municipal democrático. Santiago, Chile, ILPES, Doc. CPRD-D/98 |
| BASALDUA, Raúl | 1983 | La ejecución de políticas sociales de la Admnsitración Central por los gobiernos municipales, Buenos Aires, CIDES. |
| BANCO MUNDIAL | 1983 | Informe sobre el Desarrollo Mundial 1983 Washington, Banco Mundial. |
| BOISIER, Sergio | 1987 | Ensayo sobre descentralización y desarrollo regional. Santiago, Chile, Cuadernos del ILPES No. 32. |
| BUSTELO, Eduardo | 1988 | Política social en un contexto de crisis: Será que se puede?, presentado al Seminario de Alto Nivel: Cómo Recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago, Chile, Banco Mundial-ILPES-UNICEF, 20-24 junio. |
| COHEN, Ernesto et al. | 1988 | Microempresas y economía popular. ILPES Oficina para Centroamérica y Panamá, Fundación Grupo Esquel y Programa Nacional de Microemrpesas de Guatemala, San José Costa Rica (por aparecer). |
| COHEN, Ernesto y FRANCO, Rolando | 1988 | Evaluación de proyectos sociales. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano. |
| CORNIA, Andrea | 1987 | "Formulación de la política social: Reestructuración, objetivos, eficiencia", en Giovanni A. Cornea, Richard Jolly, Frances Stewart, Ajuste con rostro humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento. México, Siglo XXI de España Editores. |
| COSTA FILHO, Alfredo | 1988 | Progreso social en América Latina: Utopía para la próxima década?, presentado al Seminario de Alto Nivel: Cómo recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago, Chile, Banco Mundial-ILPES-UNICEF, 20-24 junio. |

- FLAÑO, Nicolás 1984 Informe de misión de asistencia técnica. Proyecto ECU 81/001, "Políticas Públicas", PNUD/DTCD, Quito.
- FRANCO, Carlos 1988 **Políticas sociales, desarrollo, participación y concertación**", documento preparado al Seminario de Alto Nivel: Cómo Recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago, Chile, Banco Mundial-ILPES-UNICEF, 20-24 junio.
- FRANCO, Rolando 1983 "Las grandes controversias de la política social", en R. Franco y J. C. Cuentas Zavala, editores, **Desarrollo social en los ochenta**, Santiago, Chile, CEPAL/ILPES/UNICEF.
- FRANCO, Rolando 1987 **Las políticas sociales en la postcrisis**, presentado al Seminario sobre Programación de la Inversión Pública en Centroamérica y Panamá, Tegucigalpa, ILPES-Banco Centroamericano de Integración Económica, diciembre.
- FRANCO, Rolando 1988 **Impacto social de la crisis**. San José, Costa Rica, ILPES (próximo a aparecer).
- PALMA, Eduardo
- GALILEA, Sergio 1988 **Lineamientos estratégicos y políticas de desarrollo social en la escala local**. Tegucigalpa, SECPLAN, Grupo Especial de Consultores en Planificación Urbano-Regional, borrador.
- GUIMARAES, Roberto 1985 **Participación comunitaria, Estado y desarrollo. Hacia la incorporación de la dimensión participativa en la formulación e implementación de programas de desarrollo**. Santiago, Chile, ILPES.
- ISRAEL, Arturo 1983 "La gestión y el desarrollo institucional", **Finanzas y Desarrollo**, septiembre, 15-18.
- LLANDEL-MILLS, Pierre 1983 "La administración: un factor que fija límites al desarrollo", **Finanzas y Desarrollo**, septiembre, 11-15.

- MARTIN, Juan 1988 **Impacto de la crisis económica sobre el gasto y financiamiento públicos.** Trabajo presentado al Seminario de Alto Nivel: Cómo Recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago, Chile, Banco Mundial-ILPES-UNICEF, 20-24 junio.
- GUIJARRO, Maite
- NUÑEZ DEL PRADO, Arturo 1988 **Economías de viabilidad difícil. Una opción a examinar,** Santiago, Chile, ILPES, borrador, junio.
- PALMA, Eduardo 1983 **La descentralización desde una perspectiva política,** presentado al III Seminario Latinoamericano de Planificación Regional y Estadual, Brasilia, ILPES/CENDEC, 12-15 diciembre.
- PALMA, Eduardo 1985 **La descentralización de la política social: Participación e intersectorialidad,** Santiago, Chile, ILPES, Doc. CPS-48.
- PETREI, Humberto 1984 "El gasto público en educación y el acceso a la Universidad: cómo financiar el ingreso libre?", **Novedades Económicas,** Año 6, No. 45, septiembre.
- PINTO, Matilde 1988 **El componente social del ajuste económico en América Latina,** presentado al Seminario de Alto Nivel: Cómo Recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago, Chile, Banco Mundial-ILPES-UNICEF, 20-24 junio.
- PIZZORUSSO, Alessandro 1984 **Lecciones de Derecho Constitucional.** Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- RAMA, Germán W. 1986 **Bases de políticas sociales para las propuestas de la CEPAL,** Santiago, Chile, ILPES, Doc. CPS-51.
- ROMERO, Fernando 1988 **Fondo Social de Emergencia. Bolivia,** presentado al Seminario de Alto Nivel: Cómo recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago, Chile, Banco Mundial-ILPES-UNICEF, 20-24 junio.

- SANTOS, Eduardo 1987 **Evaluación de las políticas sociales aplicados en el Ecuador en el área de la reproducción biológica y las primeras etapas de la reproducción social.** Montevideo, CEPAL, LC/R.578 (SEM. 39/3), mayo
- TOURAINÉ, Alain 1984 **Actores sociales y pautas de acción colectiva en América Latina.** Santiago, Chile, PREALC.

PARTE D

GOVERNABILIDAD, ESTADO Y RACIONALIDADES



ILPES

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

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

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

COLOQUIO INTERNACIONAL SOBRE NUEVAS ORIENTACIONES
PARA LA PLANIFICACION EN ECONOMIAS DE MERCADO

Santiago de Chile, 25 al 27 de agosto, 1986

Distr.
GENERAL

LC/IP/G.36
20 agosto, 1986

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

Nuevos Textos ILPES
Serie D-Ref.NTI/D.10

GOBERNABILIDAD, PARTICIPACIÓN Y ASPECTOS
SOCIALES DE LA PLANIFICACION

Yehezkel DROR

Versión publicada por el ILPES
en la Revista de la CEPAL N°31
(Santiago, Chile, abril 1987)

Dieciocho proposiciones principales

Proposición 1:

La planificación es una faceta importante de la "capacidad de gobernar", siendo el término "governabilidad" equívoco en muchos sentidos

Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación

*Yehezkel Dror**

En una serie de dieciocho proposiciones el autor presenta en este artículo su juicio sobre los problemas de la planificación y las decisiones que habría que tomar para afrontarlos. A su entender, la planificación es una dimensión importante de la capacidad de gobernar y, por lo tanto, su mejoramiento sólo podrá lograrse dentro de un proceso general de mejoramiento de la capacidad de gobernar. Para ello propone una estrategia "selectiva" y "radical" que genere un progreso importante en el pequeño número de componentes importantes del proceso decisorio.

En este sentido, para aumentar la influencia de la planificación propone educar a las élites políticas para que comprendan mejor el proceso planificador y lograr que la planificación se integre en los procesos decisorios. Además, la planificación debe responder a dos demandas contradictorias: por un lado, participar en las decisiones cotidianas y, por otro, elaborar y evaluar estrategias globales a largo plazo. Para superar dicha contradicción debe adecuar su estructura y sus técnicas, en relación a lo cual el autor realiza diversas sugerencias.

Otras proposiciones importantes que presenta en su artículo se refieren a su concepción de la planificación como "policy gambling" para afrontar la incertidumbre y la turbulencia de la circunstancia actual; la necesidad de incorporar intereses sociales en estructuras semicorporativas; la creación de organizaciones "consagradas" a la realización de las estrategias de desarrollo para superar la inercia burocrática; el carácter de liderazgo visionario que debe tener la planificación; y otras.

*Profesor de Ciencia Política de la Universidad Hebrea de Jerusalén (Israel).

El término "governabilidad", aunque está muy en boga, es muy equívoco en muchos sentidos. Supone que las dificultades actuales de los gobiernos provienen de que las sociedades y los problemas se han tornado "ingovernables", con la alusión consiguiente de que corresponde a las sociedades y a otras facetas de la realidad volverse "governables". Si bien es cierto que muchas características societarias y de otra índole plantean serios desafíos a los gobiernos, la variable que debe considerarse es la "capacidad de gobernar", que puede incluir esfuerzos para hacer a la sociedad más gobernable, pero pone el acento donde corresponde. Le incumbe a los gobiernos perfeccionarse y desarrollar capacidades que les permitan cumplir sus tareas en condiciones más exigentes.

La "planificación" es un término polisémico, pero aunque se la defina para fines diferentes y en diversos ámbitos, entraña perspectivas a largo plazo, conjuntos interrelacionados de decisiones y acciones y un razonamiento profesional de elevada calidad. Cabe agregar que la idea de planificación no calza con el *dirigismo*, pues las diferentes combinaciones de papeles del Estado y del mercado sirven de opciones para la "planificación" y permiten, y a menudo necesitan, diversas formas y modos de planificación.

Entendidas en forma correcta, las diversas formas y modos de planificación constituyen una dimensión importante en la capacidad de gobernar, y cobran toda su importancia cuando las tareas que encara la sociedad exigen el despliegue de esfuerzos mantenidos y de largo plazo, como es el caso de las aspiraciones de desarrollo. Respecto al desarrollo, y a las funciones del estado en él, la planificación es fundamental, entre otras cosas, para contrarrestar las inclinaciones políticas a preferir las visiones de corto plazo. Asimismo, los elementos de razonamiento profesional de la planificación son importantes para

brindar elementos adecuados de "racionalidad del desarrollo". Por lo tanto, uno de los "marcos" recomendados para examinar la planificación dentro del contexto del coloquio es la *planifica-*

ción como una dimensión fundamental de las capacidades de gobernar, en general, y de las "capacidades de desarrollo" frente a condiciones adversas, en particular.

Proposición 2:

El mejoramiento de la planificación debe darse dentro del progreso del pensamiento central del gobierno en su conjunto, en una estrategia de "radicalismo selectivo" que renueve al Estado

Tiene mucha relación con la planificación el concepto metafórico de "pensamiento central del gobierno", que abarca al grupo decisor principal del gobierno central. Para que la planificación sea eficaz, tiene que influir en los principales procesos de toma de decisiones y de ejecución de las mismas. Esta influencia sobre la toma de decisiones puede adoptar diversas formas, que van desde educar tanto a los principales decisores como al público en general y remodelar sus mapas cognoscitivos y teorías de atribución, hasta dirigir la transformación de las recomendaciones de la planificación en "decisiones imperativas" dotadas de la necesaria autoridad. Pero todas las formas de influencia que puedan ejercerse mediante la planificación dependen de la interacción con los principales centros y cuerpos decisores y ejecutores. Por tanto, la planificación debe considerarse dentro de los sistemas de formulación y ejecución de políticas en su conjunto, de modo que la mayor utilidad de la planificación dependa, entre otras cosas, de cambios adecuados en otros componentes de los sistemas y en los sistemas en su conjunto, a fin de hacerlos más receptivos a los insumos de la planificación.

De aquí surge la proposición de que el mejoramiento de la planificación debe darse dentro del perfeccionamiento del pensamiento central del gobierno en su conjunto. En consecuencia, los aspectos de dicho mejoramiento deben considerarse dentro del contexto más amplio de la renovación del gobierno en general, y la renovación de la formulación y ejecución de políticas de los sistemas centrales, en particular. De lo contrario, las dificultades incluidas en la expresión "ingobernabilidad" no tienen salida.

Conviene destacar la idea de una estrategia reformista de radicalismo selectivo, que va más

allá de los mejoramientos escalonados, los que suelen ser bastante inútiles, y rechaza las presunciones de transformar todo el sistema de gobierno, lo que casi siempre es imposible y a menudo innecesario. En cambio, la estrategia reformista de radicalismo selectivo se concentra en el mejoramiento radical de unos cuantos componentes críticos, combinando parte de ellos en un grupo modular, a fin de lograr un impacto significativo en el desempeño de todo el sistema con la ayuda de un conjunto de reformas limitado y, por tanto, más factible.

La estrategia mencionada se vincula con el mejoramiento de la planificación de dos formas principales: Primero, si nuestro punto de partida fuera el progreso del pensamiento central del gobierno, esa vía también nos impondría la necesidad de mejorar la planificación, pues se sabe que ésta es una modalidad fundamental de formulación de políticas para el desarrollo. Esto es importante porque justifica los esfuerzos para mejorarla, no sólo desde el punto de vista de la propia planificación, que en forma axiomática la considera importantes, sino también desde el punto de vista externo a la planificación, que le atribuye importancia debido a las funciones fundamentales que desempeña dentro de la capacidad de desarrollar en su conjunto.

Segundo, dicha estrategia plantea el interrogante de cuál es el conjunto mínimo de mejoramientos interdependientes que son fundamentales para mejorar la planificación. Se reitera que el mejoramiento de ésta sería inútil de por sí, e incluso contraproducente, a menos que el pensamiento central del gobierno esté dispuesto a utilizar en forma correcta los insumos de la planificación, y pueda hacerlo; por tanto, es indispensable que ocurran algunos cambios concomitantes en

otros componentes de ese pensamiento central, además de mejorarse la propia actividad planificadora. Por el contrario, los cambios relacionados con tal mejoramiento en otras dimensiones del pensamiento del gobierno central deben mantenerse en un mínimo básico, cuando la misión que se postula es mejorar la planificación, a fin de que la tarea sea factible.

Dentro de dicho enfoque, para mejorar la planificación hay que desarrollar varios componentes del pensamiento central del gobierno. Estos incluyen, por ejemplo, calificación de los decisores políticos, modos de administrar la toma de decisiones, secciones de análisis de políticas para los principales decisores, hasta las interfases entre la planificación y el manejo de la crisis. En las proposiciones siguientes se examinan algunas de estas necesidades que forman parte integral del mejoramiento de la planificación dentro de las

perspectivas de la capacidad de gobernar y de la capacidad de entrar en un desarrollo acelerado.

Escapan al ámbito de este artículo cuestiones más generales de la planificación y la capacidad de gobernar, que suelen ser críticas. Las necesidades elementales de estabilidad política y contención de la violencia social se tratan en la proposición 18; y algunos aspectos pertinentes se examinan en otras proposiciones. La planificación útil, sin embargo, depende de algunos aspectos esenciales de la capacidad de gobernar como son un poder gubernamental adecuado y abundante consenso social.

Tales requisitos deben satisfacerse antes de mejorar la planificación, para que ésta no sea impropcedente. En consecuencia, en varios países este mejoramiento debería tratarse en un contexto más amplio de "reforma del Estado", lo cual debería tener prioridad.

Proposición 3:

Hay que dedicar mucha atención y esfuerzo al perfeccionamiento de las élites políticas, incluidos los políticos

La interrelación entre el mejoramiento de la planificación y el perfeccionamiento de las élites políticas, incluidos los políticos, plantea cuestiones decisivas. Es difícil ocuparse de ellas dada su índole desacostumbrada y los tabúes que las rodean. En síntesis: para que la planificación ejerza influencia hay que educar desde las élites políticas, incluidos los políticos, hasta el público en general. Para que la planificación incida en la realidad en forma positiva las élites políticas, incluidos los dirigentes políticos tienen que ser "favorables a la planificación" en su comportamiento político (y no sólo en declaraciones simbólicas) y tener algo de "competencia en planificación" como parte de su bagaje intelectual.

Por tanto, la planificación debe considerar que la "educación" de las élites políticas, y en especial de los decisores principales es una de sus tareas fundamentales. Esto tiene múltiples consecuencias operacionales, tales como la necesidad de contar con oficinas de planificación, en las que puedan presentar aspectos complejos y opciones múltiples en formas comprensibles para

los políticos y que, de manera indirecta, los "eduquen".

Una conclusión diferente y más exigente es que es preciso inventar la manera de mejorar las calificaciones de las élites políticas. Este es un requisito importante y desacostumbrado, que hay que poner en práctica para clarificar sus consecuencias y viabilidad. En consecuencia, en la próxima proposición se plantea la propuesta concreta de establecer escuelas de política nacional. Debo añadir que no existe contradicción alguna entre la teoría democrática correcta y los esfuerzos para mejorar la calidad de las élites políticas, incluidos los políticos. En efecto, en muchos países en desarrollo resulta indispensable desplegar grandes esfuerzos para tratar de mejorar las élites políticas, que van desde estudiar los modos de motivar a los jóvenes brillantes para que se dediquen a la política y actividades análogas, hasta efectuar ajustes en los procedimientos electorales a fin de mejorar la calidad de los candidatos que tengan éxito.

En estas páginas no se puede ir más allá que proponer el establecimiento de escuelas de política nacional, que son particularmente pertinentes para la planificación y que producen resultados

en forma más factible y rápida que otros enfoques. Pero debe tenerse presente que es importante para el desarrollo un enfoque más amplio respecto a mejorar las élites políticas.

Proposición 4:

Deben establecerse escuelas de política nacional como parte integral de los esfuerzos para mejorar la planificación

La idea de las escuelas de política nacional es sencilla, aunque es difícil concretarla. Grupos seleccionados de diversos formuladores de políticas y de los que influyen en ella deberían juntarse durante un período de cuatro a seis semanas para trabajar, a jornada completa, en el análisis detenido de las principales cuestiones de política nacional, con la asesoría profesional de expertos. Entre los participantes deberían figurar políticos, funcionarios públicos, planificadores y demás profesionales ocupados de políticas, oficiales militares, dirigentes sindicales y medios de comunicación, etc. Los productos de la escuela de política nacional que se propone incluyen el perfeccionamiento de los conocimientos de los participantes, así como un mayor consenso.

Los temas que se abordarían en estas escuelas se referirían a las principales inquietudes en materia de planificación; y los métodos que se presentarían tendrían que ver con la metodología avanzada de la misma. Asimismo, las conclusiones de los proyectos elaborados en ellas, pueden servir de insumos para la planificación.

Los detalles sobre la estructura, dotación de personal, ubicación y contenidos de las escuelas de política nacional dependen de la situación particular de cada país. Pero, en principio, estimo que en muchos países son esenciales tales escuelas para crear la infraestructura de cultura política que es básica para la planificación, así como para la formulación de políticas de alta calidad y las capacidades de gobernar en general.

Proposición 5:

La planificación tiene que estar integrada en la toma de decisiones corrientes y situaciones de crisis

Si la planificación no se integra en la toma de decisiones corriente, su contenido puede quedar alejado de la realidad, y sus efectos sobre el comportamiento gubernamental pueden ser casi nulos. Esto queda bien ilustrado en la situación extrema de la toma de decisiones en situaciones críticas. En varios países se adoptan decisiones importantes en condiciones similares a la descrita, tales como en crisis económicas y de manejo de la deuda. Si la planificación no ofrece una brújula que sirva de guía en tales casos, no cumplirá su papel de ayuda importante para la toma de decisiones y su impacto sobre la realidad será mucho menor. Por tanto, la planificación tiene

que estar integrada, entre otras cosas, a la toma de decisiones en situaciones críticas. Esto puede hacerse de diversas formas: asignación previa de funciones adecuadas a los planificadores principales que colaboran con los equipos que manejan la crisis; participación de los planificadores en el diseño y puesta en marcha de los sistemas de toma de decisiones en situaciones críticas; preparación, en las dependencias de planificación, de planes de emergencia para escenarios de crisis. Pero, primero hay que admitir el principio de que la planificación debe ayudar en la toma de decisiones en situaciones críticas e influir en ella.

La toma de decisiones en situaciones críticas

es un caso importante pero especial de integración de la planificación en ella. Las formas más habituales de introducir la planificación en la formulación de políticas requieren que ésta tenga la oportunidad de formular observaciones sobre decisiones importantes que figuran en el programa de los gobiernos y de los principales decisores; la articulación del proceso de presupuestación con el proceso de planificación, sin que ninguno pierda su propio carácter; procedimientos

adecuados para considerar las recomendaciones emanadas de la planificación en los niveles directivos, etc. Los detalles tienen que calzar con las circunstancias particulares, pero en principio es indispensable contar con formas institucionalizadas de integrar la planificación en la toma de decisiones corrientes. Una buena articulación informal también es conveniente y a menudo fundamental, si bien por sí misma no basta.

Proposición 6:

La planificación debe estar libre, al menos en parte, de los "apasionamientos del momento"

Tres de las causas básicas de las principales debilidades de razonamiento en materia de política son: a) ignorancia respecto a los hechos y conocimientos pertinentes; b) dificultades inherentes de razonamiento sobre situaciones complejas que entrañan mucha incertidumbre, conflictos de valores, variables múltiples, etc.; y c) "irracionalidad motivada", es decir, el impacto de emociones fuertes, esperanzas, sentimientos, ideologías y otras variables "temperamentales" sobre el razonamiento (Pears, 1984; Dror, en preparación).

Una de las funciones principales de la planificación es contrarrestar y superar esas frecuentes debilidades de la formulación de políticas. En particular, la planificación debe ser "serena", en el sentido de manejar en forma desapasionada los problemas, por mucha carga emotiva que tengan, y aunque uno esté muy comprometido con los objetivos y el desarrollo nacionales. Para satisfacer este requisito, la planificación debe desligarse al menos en parte del "apasionamiento" que caracteriza al pensamiento central del gobierno y las antecámaras del poder.

Proposición 7:

Para solucionar la antinomia planteada por las proposiciones 5 y 6, hay que establecer un conjunto de dependencias "de planificación", que van desde las oficinas que asesoran a los gobernantes hasta los centros de reflexión. Estas dependencias deben constituir una red y una escuela no formalizada

Si las proposiciones 6 y 7 se unen, la planificación tiene que satisfacer exigencias contradictorias: tiene que estar bien integrada en el pensamiento central del gobierno y compartir la agitación de los cabildos en torno al poder, y tiene que tener a la vez la facultad de "salirse del sistema". Dichas antinomias no pueden resolverse satisfactoriamente dentro de una sola dependencia o con un solo procedimiento. Por tanto, hay que distribuir

la "planificación" en una serie de dependencias, cada una con una doble misión, lo cual en conjunto equivale a una actividad de planificación agregada y brinda una buena mezcla de procesos contradictorios. Por tanto, hay que contar con un "grupo planificador" y no con un solo "centro planificador".

A fin de ilustrar la gama de componentes de ese grupo de planificación, examinaré somera-

mente dos de sus elementos principales que se contraponen en muchos aspectos, pero que son a la vez esenciales y complementarios entre sí: en un extremo, la "planificación" precisa de dependencias que presten asesoramiento de alta calidad a los gobernantes; en el otro, requiere organizaciones independientes de investigación y desarrollo de políticas análogas al "centro de reflexión". También se necesitan varias entidades intermedias, como son las dependencias de planificación en los principales ministerios. Pero las dependencias que asesoran a los gobernantes en un extremo y los centros de reflexión en el otro, sirven para ilustrar los múltiples elementos que

son fundamentales para un grupo planificador de buen rendimiento.

En un ministerio central de planificación se pueden integrar una variedad de dependencias de planificación. Pero se necesita más que eso, aunque el Ministerio de Planificación pueda servir de centro para el grupo planificador. Para lograr coherencia, las diversas dependencias de planificación y los planificadores deben constituir una red y una escuela no formalizada, además de establecer diversos procedimientos y estructuras formales de coordinación e integración.

Proposición 8:

Es fundamental que exista un núcleo planificador, que constituya una "isla de excelencia" central con características especiales

El grupo planificador necesita un núcleo que sea una "isla de excelencia" y que sirva de "cerebro planificador" central. Si existe un Ministerio de Planificación, la dependencia nuclear debe estar situada en él, pero sin que sea idéntica al Ministerio en su conjunto, el que suele ocuparse también de muchas otras actividades necesarias, como la programación y evaluación detallada de proyectos.

Para satisfacer las necesidades de la planificación para el desarrollo, tales como la complejidad metodológica y los conocimientos y perspectivas multidisciplinarias, según se analiza más

adelante, el núcleo planificador tiene que ser de óptima calidad y de una composición realmente interdisciplinaria. Hay que vigilar y mejorar constantemente sus propios procesos de planificación. La calidad del núcleo planificador central o "isla de excelencia" es vital para determinar la calidad y utilidad del proceso planificador en su conjunto y requiere, por tanto, mucha atención. Con mayor razón aún, si se consideran las conclusiones empíricas del presente autor de que los ministerios de planificación existentes no suelen satisfacer los requisitos de un núcleo central de planificación que sea una "isla de excelencia".

Proposición 9:

La tarea principal de la planificación central, y sobre todo de su núcleo, es diseñar y evaluar las estrategias globales de desarrollo

Muchas actividades de planificación se esfuerzan por optimar curvas en descenso, cuando lo que suele necesitarse son nuevas estrategias globales de desarrollo que puedan cambiar las actuales tendencias declinantes y terminar con situaciones decadentes. Por tanto, la tarea principal de la planificación central es el diseño y la evaluación de estrategias globales de desarrollo.

Los contenidos sustantivos de las estrategias globales de desarrollo escapan al ámbito de este artículo. No obstante, me permito ilustrar al menos algunas de sus facetas, que requieren de la manipulación y el diseño innovador de la planificación central:

— El papel adecuado de los mercados libres y sus limitaciones;

- Opción entre estrategias de choque y criterios de desarrollo equilibrado;
- Grandes proyectos nacionales, sí o no, y cuáles;
- Prioridades sectoriales y sus instrumentos;
- Relaciones económicas externas y estrategias de manejo de la deuda;
- El empleo y las políticas sociales y su relación con las políticas económicas, según se analizan más adelante;
- Políticas de infraestructura a largo plazo;
- Aspectos culturales del "desarrollo", "la productividad", etc., según se mencionan más adelante;
- Políticas que fomentan la innovación;
- Los mercados regionales y otras formas de cooperación multinacional.

Las experiencias recogidas en el Japón, en las

nuevas naciones industrializadas, en Francia y en otras partes revelan que, en principio, no es imposible diseñar estrategias globales de desarrollo adecuadas; pero el desafío es considerable. Por tanto, la planificación, como forma principal de manejar con éxito el desafío que plantea el desarrollo, tiene que ser de excelente calidad, porque, en caso contrario, puede hacer más daño que bien. En especial, cuando las tendencias son hacia las curvas de descenso —como ocurre ahora— la planificación debe concentrarse en estrategias globales de desarrollo que cambien las tendencias y que signifiquen avances decisivos, y no en la improvisación escalonada. Este cometido tan difícil, que entraña a veces una intervención que provoca desde la intervención en profundos procesos negativos, hasta sorprender incluso a la historia, refuerza la necesidad de que el núcleo planificador sea de calidad sobresaliente.

Proposición 10:

La capacidad innovadora y de "jugar con las políticas" son calificaciones fundamentales de la planificación

La necesidad de que la planificación sea de calidad sobresaliente, como condición para que sea útil para el desarrollo, puede ilustrarse además mediante dos requisitos, a saber, la capacidad de innovar y la posibilidad de "jugar con las políticas".

Si se aplica un enfoque moderno de la filosofía del conocimiento (Munz, 1985), cabe distinguir dos etapas diferentes de la formulación de políticas de desarrollo: a) invención de nuevas opciones; y b) cribaje de las opciones y su "confirmación" o "refutación" por la realidad. La situación reinante en muchos países en desarrollo, incluso los de América Latina y el Caribe, exige ante todo la invención y el diseño de nuevas opciones en materia de estrategias globales de desarrollo, pues todas las conocidas, son cuando más, de dudosa utilidad. Por tanto, la "capacidad de innovar" tiene que ser una característica principal de una planificación adecuada. Pero éste es un requisito difícil de cumplir, pues trasciende el

conocimiento profesional convencional y depende de personas poco comunes y de ambientes y condiciones sociales organizacionales que fomenten la innovación.

Diferente, pero no menos exigente, es el aspecto de "jugar con la política". Debido a la agitación ambiente y al exceso de cambio (es decir, el cambio en el cambio en sí), la planificación tiene que encarar mucha incertidumbre, que incluye tanto la incertidumbre "fija" inherente a los procesos y que, por tanto, no puede disminuirse y la incertidumbre "trascendente", relativa a los futuros posibles y no sólo a sus probabilidades. En consecuencia, todas las decisiones son en parte "apuestas confusas" y la planificación es, en gran medida, una actividad que juega con las políticas, o sirve para jugar con ellas. Este concepto de la planificación tiene consecuencias trascendentales para sus métodos, sus relaciones con los políticos, sus funciones educativas y su naturaleza misma.

*Proposición 11:
Hay que perfeccionar mucho a los planificadores*

La capacidad de innovar y el concepto de la planificación como un juego con políticas son sólo dos ejemplos de los muchos que explican la necesidad de dotar con nuevos instrumentos a los planificadores profesionales. Pese a algunos esfuerzos pioneros, que también se han hecho en América Latina (por ejemplo, el programa experimental de la Escuela de Ciencias y Técnicas de Gobierno en Caracas), la formación actual de los planificadores no los prepara en forma idónea para sus verdaderas tareas y carecen de los conocimientos y métodos esenciales. Por tanto, es esencial perfeccionar los conocimientos y revisar la manera como piensan los profesionales en ejercicio (Schon, 1983), junto con examinar la manera como se ajustan los principales formula-

dores de políticas y el público en general a las expectativas que ofrece la planificación.

A más largo plazo, es necesario establecer nuevas escuelas de política pública y de planificación, tal vez sobre una base regional. Pero, a fin de impartir conocimientos y aptitudes que se necesitan con urgencia, hay que elaborar programas acelerados que actualicen con rapidez a los profesionales existentes y otorguen cierta percepción a los principales formuladores de políticas. Un enfoque modular de capacitación intensiva, basado en una serie de seminarios interpolados con un aprendizaje activo, puede ofrecer una solución factible que perfeccione con rapidez a los planificadores.

*Proposición 12:
Suele ser preferible un enfoque cuasi-empresarial, con la participación de los principales órganos económicos y sociales en el proceso de planificación.
Sin embargo, debe preservarse la autoridad decisora central*

Al pasar de la "capacidad de gobernar" y aspectos conexos de la planificación a la "participación", hay que reconocer lo inadecuado de todo el enfoque "imperativo". Sin menospreciar la importancia y el carácter a menudo esencial de la orientación del Estado en muchos países en desarrollo, hasta que se superen condiciones muy primitivas y existan instituciones sociales y económicas autónomas, el enfoque cooperativo que involucre a todos los actores principales es esencial para que la planificación del desarrollo tenga efectos positivos sobre la realidad.

Por tanto, se recomienda alguna variante del enfoque cuasi-empresarial. Hay varios modelos iluminadores como en Francia, los Países Bajos, Austria, Japón, las nuevas naciones industriales del Asia oriental, y también, en forma diferente, algunos proyectos de los Estados Unidos de América. La estructura cuasi-empresarial debe

adaptarse a las particularidades de cada país; pero, como mínimo debe incluir un mecanismo integrador que abarque a los principales agentes sociales y económicos, en el plano político; y una red profesional de dependencias de planificación y similares en las principales organizaciones sociales y económicas, en el plano operacional.

Sin embargo, hay que evitar que el gobierno se vuelva un cautivo de los intereses sociales y económicos, los que suelen ser propensos a la inercia (Olsen, 1982). Hay que equilibrar la confianza en los procesos de mercado y en los arreglos empresariales mediante la preservación y consolidación de la autonomía del Estado, incluidos sus procesos de planificación. Este tema merece un examen aparte, pero debe tenerse presente cuando se consideran diversas formas de "participación" y su "expansión".

Proposición 13:

La planificación detallada y su aplicación debe delegarse hasta llegar al fomento de la iniciativa y la autonomía de la "comunidad"

Para mejorar la "participación" y reducir a la vez las sobrecargas sobre la planificación central y garantizar una mejor adaptación a las condiciones locales, la planificación detallada y su ejecución debe delegarse en las dependencias regionales y locales, sujeta a las salvaguardas contra el "localismo" exagerado y la erosión de los controles centrales indispensables. La proliferación de la capacidad de innovar requiere también el fomento de la capacidad empresarial comunitaria. Estos principios calzan y se complementan con la estrategia de desarrollo de economía mixta de mercado, en la que muchas funciones se dejan en manos del mercado semiautónomo.

Para avanzar en ese sentido, hay que tomar una serie de medidas fundamentales que trascienden las decisiones oficiales y las declaraciones simbólicas. Se necesita, en particular:

- a) La transferencia real de poder y de recursos a los agentes autónomos;
- b) La disposición a tolerar e incluso fomentar que se corran riesgos y se cometan errores, mientras no se rebasen ciertos "límites";
- c) Una acción decidida para reducir las facultades de intervención de las dependencias centrales, haciendo caso omiso de las políticas oficiales, a fin de que no perturben las iniciativas locales.

La ejecución de esta política de metaplanificación (es decir, la planificación de la planificación) es difícil, como lo ilustra el interesante caso de la República Popular de China, pese a existir allí condiciones diferentes, pero no por ello improcedentes. Una voluntad política fuerte es fundamental para avanzar realmente hacia la planificación delegada.

Proposición 14:

Hay que evitar las tendencias a controlar el mercado o a confiar demasiado en él, con ciertas oscilaciones entre los extremos

A continuación de la proposición 13, hay que subrayar la necesidad de tener una política firme sobre la función del mercado, sobre todo por las tendencias a oscilar entre reducir el papel del mercado e intervenir en sus detalles, por una parte, y eliminar los controles necesarios, por otra, como resultado de diversas presiones, consideraciones de corto plazo y también toma de decisiones impulsadas por el pánico. La pronosti-

cabilidad y cierta estabilidad constituyen requisitos previos básicos para un funcionamiento adecuado del mercado. Esto hace más imperativo contar con una política sostenida sobre la función del mercado. Hay que contrarrestar los posibles prejuicios de los planificadores en cualquiera de las dos direcciones extremas, y hay que evaluar cualquier cambio en las funciones del mercado en forma muy acuciosa antes de aprobarlo.

Proposición 15:

La ejecución de los principales proyectos "decisivos" requiere organizaciones de dedicación especial

A fin de equilibrar la confianza en la participación y en los procesos del mercado, hay que tener

en cuenta que los principales proyectos de desarrollo y las estrategias globales pueden requerir

la acción gubernamental directa. Con frecuencia, dicha acción no puede dejarse en manos de las estructuras burocráticas existentes, las que pueden ser incapaces de llevar a cabo las actividades y proyectos de desarrollo innovadores y en gran escala.

La reforma de la administración pública en su conjunto es, en el mejor de los casos, un proce-

so muy lento y a menudo imposible en condiciones reales. Por tanto, el establecimiento de organizaciones de dedicación especial, con gran sentido de los valores de las nuevas políticas y proyectos de desarrollo, suele ser fundamental para la ejecución de planes innovadores. Dichos instrumentos de ejecución deben examinarse con cuidado dentro del propio proceso de planificación.

Proposición 16:

Es indispensable establecer la identificación del público con las estrategias de desarrollo.

Esto supone: a) visiones realistas; y b) ilustración del público

Además de la cooperación semiempresarial con las principales instituciones sociales y económicas, la participación masiva es muy importante para un desarrollo eficaz. Los costos transitorios inevitables de la necesaria "destrucción constructiva" hacen más indispensables aún la movilización de apoyo de las masas en muchos países latinoamericanos y del Caribe.

La "participación masiva" nos lleva de la planificación a la política y plantea la necesidad de tener "carisma" y "liderazgo visionario" para lograr éxito en los esfuerzos de desarrollo. Esto escapa al ámbito del presente artículo, pero debe

reconocerse como una base política indispensable para la planificación eficaz y merece una consideración aparte.

Dentro de las perspectivas más limitadas de la planificación, todavía puede hacerse algo: Hay que reconocer que la planificación debe proporcionar "visiones realistas" y ocuparse de actividades ilustrativas orientadas a movilizar el apoyo general. Las actividades del Consejo de Planificación de Nueva Zelandia ilustran algunas posibilidades de que la "planificación" sirva para dar a conocer las políticas públicas.

Proposición 17:

Las políticas sociales constituyen un elemento esencial de la planificación, como objetivo y también como instrumento

Las políticas sociales, en el sentido más amplio del término, deben incluirse en la planificación del desarrollo, debido por lo menos a tres tipos de razones:

a) El desarrollo basado en un concepto de valores tiene como objetivo último estructurar una "sociedad válida" y de satisfacer las necesidades humanas individuales y colectivas. Por tanto, los objetivos sociales globales deben servir de norte para gran parte de la planificación de desarrollo.

b) El "desarrollo" depende mucho de factores societarios, que comprenden posibles requisi-

tos culturales previos de modernización tecnológica (compárese Wiener, 1980; Marx, 1964; Morishima, 1982). Recomiendo que se realice a la brevedad un coloquio que examine este enfoque de los "requisitos culturales" para el desarrollo en América Latina y el Caribe; esto además de los complejos aspectos individuales de la "modernidad" (Inkeles, 1983).

c) Desde el punto de vista táctico la "justicia social" manifiesta y la distribución equitativa de las cargas del desarrollo son fundamentales para movilizar el apoyo, además de su justificación inherente como valores.

Los requisitos sociales adicionales del desarrollo comprenden la producción de capital humano, las inclinaciones a aprender e invertir, etc. Todas las consideraciones precedentes hacen que la política social sea una dimensión integral y

central de la planificación del desarrollo. Esto requiere, a su vez, muchos cambios en la composición profesional y calificación de las dependencias de planificación, lo que refuerza proposiciones anteriores en este sentido.

Proposición 18:

La estabilidad política y la contención de la violencia social tienen un carácter primordial. Esto nos lleva a la necesidad de considerar el mejoramiento de la planificación dentro de un contexto amplio de desarrollar las capacidades de gobernar

Esta última proposición nos hace volver al principio, situando el mejoramiento de la planificación dentro del contexto amplio de la capacidad de gobernar. La planificación del desarrollo será casi en vano, a menos que se asegure una estabilidad política considerable y se contenga la violencia social. Por tanto, los esfuerzos deben concentrarse primero en aumentar la estabilidad política y disminuir la violencia social. Estos dos factores dependen en parte a su vez de un desarrollo fructífero, ya que gran parte de la inestabilidad política y de la violencia social deriva del retraso económico, de las aspiraciones frustradas y de la privación subjetiva. Pero aquí hay una "trampa" peligrosa: la consolidación de la estabilidad política y la contención de la violencia social dependen de un desarrollo fructífero; y el desarrollo

fructífero depende a su vez de la existencia de una gran estabilidad política y de la contención de la violencia social.

En situaciones en que la inestabilidad política y la violencia social inhiben el desarrollo, la consolidación de la estabilidad política y la contención de la violencia social deben constituir los objetivos primordiales de la planificación, introduciéndole dimensiones adicionales y las calificaciones necesarias. Incluso en muchos países latinoamericanos y del Caribe donde hoy la política es estable y la violencia social es muy escasa, también hay que tener presente su espectro, y su prevención debe servir como una consideración importante en la planificación. Esto nos lleva a aspectos importantes y a veces críticos que merecen consideración aparte.

Conclusión

Cabe esperar que las 18 proposiciones que se han presentado, aunque rudimentarias, sirvan para plantear algunos de los aspectos principales de la "governabilidad, participación y aspectos socia-

les de la planificación". Su presentación es sucinta e incisiva, en aras de la brevedad y para estimular así el debate.

Referencias bibliográficas

- Dror, Y. (1986): *Policymaking Under Adversity*, New Brunswick, N.J., Transaction Books.
- (en preparación) *Notes Towards a Philosophy of Policy-Reasoning*.
- Inkeles, A., ed. (1983): *Exploring Individual Modernity*, Nueva York, Columbia University Press.
- Marx, L. (1964): *The Machine in the Garden: Technology and the Pastoral Ideal in America*, Oxford, Oxford University Press.
- Morishima, M. (1982): *Why Japan "succeeded"? Western Technology and the Japanese Ethos*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Munz, P. (1985): *Our Knowledge of the Growth of Knowledge: Popper or Wittgenstein?*, Londres, Routledge y Kegan Paul, especialmente capítulo 6.
- Olsen, M. (1982): *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven, Co., Yale University Press.
- Pears, D. (1984): *Motivated Irrationality*, Oxford, Oxford University Press.
- Schon, D. (1983): *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*, Nueva York, Basic Books.
- Wiener, M. (1980): *English Culture and the Decline of the Industrial Spirit, 1950-1980*, Cambridge, Cambridge University Press.



ILPES

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

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

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

COLOQUIO INTERNACIONAL SOBRE NUEVAS ORIENTACIONES
PARA LA PLANIFICACIÓN EN ECONOMÍAS DE MERCADO

Santiago de Chile, 25 al 27 de agosto, 1986

VIGENCIA DEL ESTADO PLANIFICADOR EN LA CRISIS ACTUAL

Adolfo GURRIERI

Versión publicada por el ILPES
en la Revista de la CEPAL N°31
(Santiago, Chile, abril 1987)

I

El papel del Estado en la concepción de la CEPAL

1. *Las ideas originales*

En su concepción originaria la CEPAL atribuyó al Estado el papel de protagonista principal del desarrollo, debido en gran medida a las fallas que observó en los agentes económicos privados y en el mecanismo de mercado. Tal atribución no fue el resultado de la aplicación de principios doctrinarios; por el contrario, del mismo modo que el programa de desarrollo que entonces propuso, fue sobre todo una respuesta a las consecuencias de la crisis de los años treinta en América Latina. (Prebisch, 1973a; Prebisch, 1973b).

Dicha crisis impulsó a la CEPAL a poner en tela de juicio tanto el patrón de desarrollo que habían seguido los países de la región como los fundamentos institucionales del orden económico nacional e internacional que le habían servido de base¹. Ponerlos en tela de juicio no significaba rechazarlos sino sólo evitar que se los aceptara de manera acrítica como consecuencia de la influencia doctrinaria proveniente de los centros; ellos debían ser evaluados para determinar si podrían servir de sustento a las economías periféricas que estaban procurando transformar su patrón de desarrollo.

En los documentos cepalinos de la época no existe un análisis sistemático de esos fundamentos institucionales; quizás su carácter controvertido impidió que se los discutiera abiertamente. De todos modos, las alusiones dispersas que a los mismos se hicieron permiten esbozar el orden institucional que la CEPAL consideró deseable y el

Vigencia del Estado planificador en la crisis actual

*Adolfo Gurrieri**

El tema del Estado ha tenido casi siempre en los escritos de la CEPAL un tratamiento paradójico: se lo considera agente decisivo en la formulación y aplicación de las estrategias de desarrollo, pero no se analiza a fondo su cambiante naturaleza. La solución de esa paradoja se ha logrado suponiendo la existencia de un Estado planificador y reformista ideal, que cumpliría a cabalidad la función que se le ha asignado. Tomando como punto de partida dicha paradoja, el objeto de este artículo consiste en presentar el modo en que se ha tratado el tema del Estado en la CEPAL, señalar algunas de las críticas que el mismo ha provocado, y esbozar la manera en que debería reformularse dicho tema a la luz de las circunstancias políticas actuales de la región y de los requisitos de una estrategia de desarrollo autónoma, equitativa y democrática.

En este último sentido se explora el importante problema político referido al papel que el Estado debe tener en la crisis actual, argumentándose que no existe una posición única que pudiera escogerse por criterios meramente técnicos. Por el contrario, las respuestas posibles que puedan darse a esta cuestión giran en torno a tres fórmulas políticas principales (liberal, estatal y democrática) cuyo contenido se analiza y contrasta. Finalmente y con relación al tipo de Estado que se considera deseable se elaboran dos proposiciones básicas: la necesidad de fortalecer el aparato estatal y la de establecer y consolidar las formas democráticas de organización política.

*Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.
El autor agradece los comentarios de Aníbal Pinto y Pedro Sainz.

¹Desde una perspectiva muy general, los principales fundamentos institucionales de una economía capitalista de mercado son la propiedad privada del capital, la gestión privada de las empresas, la apropiación privada de los beneficios, la competencia, el sistema de precios como guía básica de los agentes económicos, la libre disponibilidad de los factores productivos y, en el plano internacional, la libre circulación de bienes y factores. Conviene tener presente esta lista de fundamentos —de los cuales los primeros tres corresponden al aspecto capitalista del concepto y los restantes al mercado— pues puede servir de guía para esclarecer la profundidad y amplitud de la intervención estatal que presentan las diversas formas híbridas de organización económica (teóricas y concretas), como la propuesta por la CEPAL en sus comienzos.

papel que el Estado debía cumplir en el mismo. (Rodríguez, 1980; Gurrieri, 1982b).

La imagen que presenta la CEPAL sobre esos temas resulta ambivalente. Por un lado, subraya la importancia del dinamismo y la creatividad que surgen del impulso individual alentado por el interés privado, y de la mayor eficiencia económica que hace posible la gestión privada de las empresas. Por otro, señala las debilidades de algunos de aquellos fundamentos para servir de base eficaz a las decisiones y tareas que exige el desarrollo.

Las debilidades principales derivan de algunas características de los agentes económicos privados y del mercado. Dichos agentes suelen carecer de los recursos y del impulso necesarios para llevar adelante las tareas requeridas por el desarrollo, pero, sobre todo, no poseen la perspectiva global que les permitiría tomar las decisiones más apropiadas. Dicha perspectiva global exige superar los límites de una visión orientada por el interés de la empresa individual y tomar en consideración aspectos tales como las relaciones entre los distintos sectores de la estructura económica nacional, las relaciones económicas con el exterior, las repercusiones sociales y políticas de las decisiones económicas, las transformaciones tecnológicas apropiadas y otros, los que, además, deben ser colocados en una dilatada perspectiva temporal.

Por añadidura, esta debilidad de los agentes económicos privados no puede ser suplida por el mecanismo de mercado, cuyas señales tampoco toman en consideración aquellos aspectos en tanto son un mero reflejo de la demanda efectiva que emerge de esos mismos agentes; la suma de las racionalidades individuales no conduce a la racionalidad global. Además, las economías periféricas deben controlar y reorientar los estímulos que provienen del mercado internacional pues, si quedaran libradas a ellos, sólo reproducirían una estructura económica cuyos defectos fueron puestos en evidencia por la crisis. El desarrollo no se logrará mediante la acción espontánea de las fuerzas del mercado, sino por la acción deliberada de toda la sociedad conducida por el Estado.

Estas carencias son, entonces, las que justifican y, a la vez, orientan y delimitan la intervención estatal que proponía la CEPAL en aquellos años. En términos generales, la amplitud y profundidad de dicha intervención deriva de las exi-

gencias del programa de desarrollo propuesto y de la debilidad de los agentes privados y del mecanismo de mercado para llevarlo a cabo.

Son muchos los ámbitos económicos en que la CEPAL consideraba necesaria la intervención estatal, pero algunos destacan por su importancia. Primero, la ya señalada visión de conjunto y a largo plazo; que se estructura de manera sistemática en un plan orientado a transformar la estructura heredada del patrón de desarrollo hacia afuera para convertirla en una economía industrial moderna. Segundo, la acción directa en las áreas decisivas de ese plan de transformación, como el impulso a la acumulación de capital, mediante la elevación del coeficiente de ahorro interno y la captación y canalización de recursos externos; la protección y fomento de la industrialización; la atenuación de la vulnerabilidad externa; la creación de infraestructura; y el incentivo y orientación del cambio tecnológico. Tercero, en relación estrecha con los dos anteriores, la prevención y control de los desequilibrios económicos de variada naturaleza que inevitablemente acarrea una transformación estructural como la implicada en ese plan.

Se trataba de una intervención amplia y profunda, si se la juzga por los cánones doctrinarios entonces imperantes en América Latina, pero sería erróneo suponer que la CEPAL propuso que la misma se ampliara hasta el punto de sofocar a los agentes económicos privados o al mecanismo de mercado. En efecto, su ideal consistía más bien en encontrar un equilibrio entre lo público y lo privado, entre el Estado y el mercado, que aprovechara los aspectos positivos de cada uno, facilitara su complementación y evitara las consecuencias negativas que produce el predominio excesivo de alguno de ellos sobre el resto. Dicho equilibrio debía ser la expresión de un marco institucional que combinara los principales fundamentos de una economía capitalista de mercado con la indispensable intervención estatal. En la peculiar combinación de la propuesta cepalina originaria, la intervención estatal tiende mucho más a complementar, suplementar y sustentar aquellos rasgos que a transformarlos de manera radical. O sea, dicha intervención debía estimular la actividad privada siempre que fuera posible y sustituirla sólo cuando fuera inevitable. En suma, proponía un Estado planificador que, guiado por el plan de desarrollo y utilizando los ins-

trumentos monetarios, fiscales, cambiarios y arancelarios, conduciría la actividad económica de la sociedad en su conjunto; pero la realización directa de tal actividad debía permanecer, preferente y principalmente, en manos privadas. El resultado final de tal proceso debería ser el fortalecimiento mutuo de la economía privada y del Estado.

A partir de principios de la década de los años sesenta, la CEPAL introdujo algunos cambios en su programa originario que tuvieron como consecuencia una ampliación y profundización adicional del papel económico y social del Estado. Entre dichos cambios destaca la exigencia de reformas estructurales —que impulsarían la acumulación de capital, orientarían de manera adecuada el uso del mismo, distribuirían de modo más equitativo la riqueza y promoverían la producción— y de políticas dirigidas de manera directa a redistribuir los frutos del progreso económico. En ambos casos, el Estado debía tener un importante papel, ampliando su intervención para ocuparse de la redistribución de los medios productivos —cuando la gestión ineficiente de las empresas privadas así lo aconsejara, como en la estructura agraria— y de los ingresos, para aminorar la desigualdad social y los problemas sociales y políticos que la misma provocaba.

A partir de mediados de la década de los años setenta hasta el presente, se introdujeron otros cambios en las propuestas globales de la CEPAL, pero ellos no alteraron de manera decisiva la concepción originaria sobre el papel del Estado, ni tampoco la combinación público/privada que ha servido de base a su orden institucional deseable.

2. *El Estado organizador y el keynesianismo*

En la elaboración de su pensamiento sobre el papel del Estado, la CEPAL se sirvió de las teorías y experiencias de los centros, aunque debió modificarlas para adecuarlas a la situación de los países periféricos. Desde los años treinta en adelante, las tendencias históricas predominantes en los centros giran en torno a la constitución del Estado de Bienestar o Estado Social de Derecho; en el plano teórico, dichas tendencias pueden ser ejemplificadas por la propuesta del "Estado organizador" (Myrdal, 1961) y las formas de inter-

vencción estatal vinculadas al pensamiento keynesiano.

En un rápido recuento histórico, conviene recordar que la pretensión de los detentadores originarios del poder estatal consistió en ordenar la sociedad de acuerdo a sus criterios e intereses; los arquetipos de esa pretensión fueron el "Estado absoluto" y el establecimiento de una economía organizada en función de los intereses del poder estatal (mercantilismo). Pero la propia expansión económica que el orden impuesto por el Estado absoluto hizo posible, y que le era necesaria para su propia sustentación y ampliación, diversificó los núcleos de poder ajenos al poder estatal, que reaccionaron en contra del absolutismo. Esa reacción se expresó, especialmente, en la doctrina liberal de raigambre económica, que pretende subordinar el poder estatal a los criterios, intereses y poderes de la organización económica; y la liberal-democrática de raigambre política, que intenta disolver el absolutismo mediante la soberanía de la ley y la ampliación de los derechos civiles y políticos. (Tilly, 1975; Neumann, 1968).

La consolidación de las tendencias liberales y democráticas —lograda en mayor o menor grado en las distintas situaciones concretas— produjo la multiplicación de los poderes internos; en efecto, en toda sociedad en que estos procesos tuvieron vigencia, se percibía la existencia de estructuras de poder crecientemente complejas, donde heterogéneos núcleos de poder, de distinto origen, ejercían influencias en múltiples ámbitos de la sociedad. Además, tal complejidad se daba en sociedades que, en gran parte debido a esos mismos procesos, habían alcanzado un alto nivel de interdependencia económica e integración política.

Tal multiplicación de núcleos de poder, y sus conflictos, colocaron otra vez en primer plano el problema del "orden", que el Estado absoluto había procurado resolver mediante una alta dosis de compulsión; pero dicho problema se plantea de manera distinta en sociedades altamente integradas e interdependientes, con múltiples núcleos de poder —en especial económicos y políticos— ajenos al poder estatal. Dicho orden es procurado, en principio mediante el mecanismo de mercado y las instituciones democrático-representativas. Las crisis económicas y políticas de las primeras décadas del siglo ponen en evi-

dencia la necesidad de compensar las debilidades del mecanismo de mercado y de ampliar y profundizar las instituciones democráticas. Este es el problema que intenta resolver el Estado organizador, armonizando intereses contrapuestos y coordinando la acción de las distintas partes en pos de una finalidad colectiva. Para ello debe recuperar para el Estado una porción mayor del poder disperso en la sociedad, establecer mecanismos institucionales de resolución de conflictos que sean adecuados a sociedades con un alto grado de diversificación económica y participación política y, sobre todo, ser capaz de orientar y coordinar la acción colectiva.

En cuanto a la intervención estatal en la economía, el modelo lo brinda el pensamiento keynesiano. En síntesis, el mismo sostiene que el sistema capitalista de mercado no logra establecer de manera espontánea un volumen de producción que haga posible la ocupación plena, por lo que propone que el Estado compense dicho volumen mediante una regulación de la demanda efectiva lograda por medio de las políticas fiscal y monetaria. Logrado ese volumen de producción por la acción compensatoria y reguladora del Estado, los mecanismos de la economía capitalista de mercado pueden establecer qué se produce, cómo se lo produce, y de qué modo se distribuye el valor del producto final entre los factores productivos (aunque en este último aspecto aparece otra vez el papel regulador y compensatorio del Estado).

3. *El Estado periférico*

Cuando en América Latina se colocó sobre el tapete la cuestión de la intervención estatal a consecuencia de la crisis de 1929 y la segunda guerra, se advirtió que las sociedades no tenían ante sí únicamente los problemas derivados de dicha crisis. Por el contrario, en su agenda también estaba, como lo señalara la CEPAL, la necesidad de transformar el patrón de crecimiento económico; no era cuestión de impulsar la expansión de un sistema existente sino de crear uno nuevo, para lo cual se requerían nuevos agentes económicos —con capacidades y potencialidades distintas— y nuevos medios materiales.

Por añadidura, el anterior patrón de desarrollo tampoco había resuelto la cuestión de la

integración nacional; al contrario, la vinculación apéndice de algunas áreas y sectores económicos con el exterior sólo había agudizado la heterogeneidad de la estructura económica y social. En realidad, era necesario promover no sólo la integración física y económica sino también la social, pues existían importantes contingentes de población que no se reconocían como miembros de la sociedad en la cual habitaban. Se trataba, en suma, de sociedades que tenían ante sí la tarea de construir la Nación, a fin de convertirse en verdaderos Estados nacionales (Anderson, 1974; Oszlak, 1982).

Los aspectos políticos de la construcción de la Nación se vinculan también a la democratización. Como se ha dicho, en muchos países era necesario realizar la imperiosa tarea política de convertir a todos los habitantes en ciudadanos, pero también debían armonizarse intereses contrapuestos, como en las sociedades de los centros. Se trataba en realidad de una doble demanda; por un lado, incorporar a los políticamente marginados y, por otro, armonizar los conflictos que surgían entre los que ya participaban políticamente. Tarea no siempre exitosa como lo muestra la inestabilidad política de la región.

A todos estos problemas deben agregarse los que derivan del carácter periférico de las sociedades latinoamericanas. Desde el punto de vista del Estado ello implica que está sujeto a factores "externos" que afectan sus decisiones y su desempeño de manera significativa, tanto por la posición y función que aquellas tienen en la estructura económica internacional como por la presencia de importantes núcleos de poder internos, cuyas decisiones están orientadas desde el exterior. En consecuencia, el Estado debía superar esta situación periférica y tratar de colocarse en un pie de igualdad con los Estados de los cuales era dependiente.

En suma, la crisis del modelo de crecimiento hacia afuera puso en evidencia la amplitud de los desafíos que las sociedades y los Estados latinoamericanos tenían por delante. Dichos desafíos habían sido afrontados en los centros durante un período de tiempo mucho más prolongado que permitió, asimismo, que dichos problemas se fueran planteando de manera gradual. En los países de América Latina ellos se superponen unos a otros —aunque de distinta forma en los

diferentes países— dando una imagen de capas superpuestas y heterogéneas.

Siendo esa la agenda de problemas que las sociedades latinoamericanas debían afrontar, y siendo el Estado un agente decisivo en ese proceso, los modelos reflejados por el Estado de Bienestar y las formas keynesianas de intervención eran manifiestamente insuficientes. El papel del Estado en América Latina debía ser más amplio y profundo que en los países centrales pues, si bien éstos estaban en medio de una grave crisis, no tenían que afrontar la transformación del patrón de crecimiento, la integración económica y política de estructuras profundamente heterogéneas, ni la absorción productiva de amplios contingentes pertenecientes a modos de producción precapitalistas.

El Estado planificador de la CEPAL propone una intervención mayor que la sugerida por el modelo keynesiano porque sus objetivos no consisten sólo en garantizar el pleno empleo e impulsar el crecimiento económico (cuánto producir), y asegurar una distribución más equitativa del ingreso (cómo distribuir), sino reestructurar la economía para industrializarla (qué producir), orientar la utilización de los factores productivos de acuerdo a su disponibilidad (cómo producir), y todo ello hacerlo desde una posición periférica que obliga a un control mucho más estricto de las relaciones económicas exteriores y de sus influencias. El keynesianismo procura sobre todo compensar la actividad privada mediante una actividad reguladora orientada básicamente a estabilizar la economía a corto plazo; el cepalismo propone que el Estado tome la iniciativa por sí mismo —debido a la ausencia de importantes

agentes privados— mediante una acción transformadora orientada a reestructurar y desarrollar la economía a largo plazo. Ambas corrientes coinciden en otorgar importancia a la actividad “indirecta” del Estado; o sea, la que utiliza los instrumentos convencionales de política para influir sobre la actividad “directa” de los agentes privados. Sin embargo, el keynesianismo sólo de manera ocasional (por ejemplo, en las últimas páginas de la “Teoría General”) está de acuerdo con la CEPAL en que el Estado debe desempeñar un papel decisivo y “directo” en la acumulación de capital cuando se trata de promover el crecimiento a largo plazo.

Si el pensamiento de la CEPAL sobre el papel del Estado es contrastado con las experiencias históricas de los países centrales, se arriba a una conclusión esclarecedora: los problemas que la CEPAL creyó que los Estados latinoamericanos debían afrontar también han formado parte —excepto el vinculado al carácter periférico— de la agenda de los Estados centrales en algún momento de su evolución, con la única y gran diferencia de que éstos los fueron tratando en el prolongado lapso que va del absolutismo hasta nuestros días, mientras aquéllos deben hacerlo al mismo tiempo y durante un período mucho más reducido. Por lo tanto, a la luz de las experiencias y teorías de los centros y de las necesidades de nuestras sociedades, la CEPAL acertó en aquel momento en los puntos claves de la agenda de tareas que nuestros Estados *debían* encarar; agenda que la crisis de hoy ha reforzado y actualizado. Empero, la CEPAL no se preguntó entonces si los Estados latinoamericanos estaban a la altura de dichas tareas, si *podrían* realizarlas con éxito.

II

Las críticas a la concepción del Estado de la CEPAL

1. *La naturaleza del Estado*

Aunque el Estado debía cumplir un papel protagónico en el programa de desarrollo, poco se hizo en los primeros años de la CEPAL para desentrañar su naturaleza y la capacidad real que po-

seña para llevar a cabo las tareas encomendadas. En efecto, la elaboración y aplicación del programa de desarrollo requería, como condición mínima, la presencia previa de un Estado con características específicas; pero la existencia de tal Estado no constituyó una cuestión central, al menos

de manera explícita. Por ello, las ideas de la CEPAL sobre la naturaleza del Estado permanecieron, en gran medida, tácitas.

Sin embargo, los lineamientos principales de esas ideas tácitas pueden ser esbozados con facilidad. El Estado era considerado un agente económico que interactuaba con otros agentes individuales y colectivos dentro y fuera de la sociedad nacional. Se trataba, sin embargo, de un agente múltiple pues su representación la asumían todos aquellos que ocupaban posiciones dentro del aparato estatal; entre ellos destacaban los "políticos" y los "técnicos".

Los principales rasgos de este agente múltiple que, a la vez, constituían requisitos para su acción eficaz y se daban por supuestos, eran los siguientes:

- a) *unidad y coherencia* internas de los distintos agentes que representan al Estado, bajo la autoridad de los líderes gubernamentales;
- b) *autonomía frente* a los otros agentes, que le permite superar las visiones parciales y sectoriales de éstos y elaborar una visión de conjunto (Plan) que las supera y expresa los intereses generales de la colectividad nacional;
- c) *poder político y económico*, mediante el cual impone sus criterios a los otros agentes, ya sea como mandatos que emergen de la autoridad política o como influencia ejercida mediante los instrumentos de política económica y los recursos que controla el Estado;
- d) *capacidad técnico-administrativa y de gestión* para llevar adelante con eficiencia el programa propuesto;
- e) *control de las relaciones económicas externas*, del mismo modo que todos los Estados lo han ejercido en el plano de las relaciones políticas internas.

Podría decirse que el Estado, en el pensamiento inicial de la CEPAL, era concebido como un director de orquesta, que defendía la autonomía y libertad de los músicos que la integraban, pero los influía de variadas maneras para que tocaran las partituras que él había compuesto. Por otro lado, el énfasis que la CEPAL ponía en el papel del Estado derivaba de una concepción de la acción política donde la racionalidad técnica tenía un papel decisivo; el Estado era el que formulaba y llevaba a la práctica la racionalidad

mediante el Plan de desarrollo y el instrumento de la planificación.

2. *Algunas dimensiones de la autocrítica*

Entre las críticas más persistentes que se han formulado a la concepción cepalina del Estado debe mencionarse en primer lugar a la que proviene del pensamiento liberal; como es sabido, esta doctrina critica toda intervención estatal, excepto la que está orientada a sustentar y expandir la economía capitalista del mercado. A su juicio, el Estado no puede ser el que elabore y aplique una racionalidad técnica general, tarea que debe ser el resultado espontáneo de la actividad de los agentes privados y del mercado; el Estado, por su propia naturaleza, tiende a limitar la libertad de los agentes económicos privados, y cae con facilidad en la ineficiencia y la corrupción. Por ello, no propicia la expansión de la intervención del Estado, sino el control del mismo para que realice sus funciones de manera adecuada a los intereses económicos privados ("Estado subsidiario").

No es posible presentar en pocas líneas la crítica del pensamiento liberal; sin embargo, deben señalarse dos aspectos importantes de la misma. Por un lado, tal pensamiento desea controlar el poder que emana del Estado, pero presta una atención mucho menor a la concentración de poder económico y político en manos privadas; por otro, ha aplicado en los últimos años sus principios antiestatistas, tanto en los centros como en la periferia, para dismantelar las estructuras y funciones estatales que habían emergido de los esfuerzos por construir sociedades más democráticas y equitativas. En efecto, ha cometido la equivocación de no distinguir entre las intervenciones estatales dirigidas a afirmar criterios autoritarios y oligárquicos y las destinadas a ampliar la democracia y la equidad (Gurrieri, 1982b).

Debido a éstas y otras debilidades, ya mencionadas, el pensamiento político liberal no representa una opción teórica que pueda sustituir a la de la CEPAL; al contrario, su exagerada confianza en las virtudes del mercado se une a una visión inadecuada de la importancia del poder privado y de la naturaleza de las intervenciones estatales. Sin embargo, la CEPAL misma no estaba conforme con su análisis del Estado y por ello se sometió a una crítica pertinaz.

En el desarrollo interno del pensamiento cepalino, dicha crítica surgió a mediados de los años sesenta desde dos frentes: el análisis sociológico y las reflexiones provocadas por la denominada "crisis de la planificación".

El análisis sociológico en la CEPAL siempre se orientó hacia la búsqueda de un "enfoque integrado" del desarrollo, búsqueda que lo condujo rápidamente hacia las estructuras de poder. Si se estudia la cambiante historia de los procesos económicos y políticos, ellos aparecen como el resultado de conflictos y alianzas entre clases y grupos sociales; los "patrones" o "estilos" económicos y políticos que se consolidan son la expresión de estructuras de dominación que han logrado la permanencia necesaria para imponer un derrotero estable a aquellos procesos (Cardoso y Faletto, 1969). Si se analiza el desarrollo como resultado de una actividad colectiva, surgen las preguntas acerca de quiénes serán los "agentes" económicos y políticos que querrían y podrían formularlo y realizarlo (Medina, 1963). Desde ambas perspectivas, como análisis histórico y como programa de acción, la sociología derivó hacia la cuestión del poder: sus principales núcleos, su distribución en la sociedad, sus diversas manifestaciones (económicas, políticas, culturales, etc.). Sin embargo, su esfuerzo no tuvo como resultado un examen más detallado del aparato estatal y sus actividades pues se concentró en las fuerzas sociales que, se suponía, moldeaban la estructura y orientación del Estado. Es decir, prestaron mucha mayor atención al Estado definido como sistema de dominación que como aparato, a las fuerzas sociales y políticas que pugnaban por controlar su estructura institucional que a la conformación y funcionamiento de la misma.

Las ideas que surgieron de los análisis de la llamada "crisis de la planificación" tuvieron resultados complementarios a los de la crítica sociológica. En efecto, al examinar las dificultades que había enfrentado la aplicación de los planes de desarrollo surgió otra vez el fenómeno del poder, aunque esta vez referido de manera más directa al aparato estatal (Boeninger, 1976; Matus, 1972 y 1980; ILPES, 1973 y 1974). Se advirtió que dicho aparato no tenía la unidad y coherencia internas que se había supuesto y que, más bien, era una estructura sumamente compleja, donde, en medio de una tarea de magnitud creciente, múltiples actores procuraban imponer

sus intereses apelando a variados recursos de poder. Además, la orientación de la acción estatal no solía ser resultado de la aplicación autónoma e imperativa de su racionalidad técnica sino, más bien de complicados procesos de decisión en que interactuaban núcleos de poder estatales y privados y en que la racionalidad técnica se entremezclaba con las racionalidades política y burocrática. (Medina, 1972). La eficiencia técnico-administrativa y de gestión del Estado no podía ser considerada un dato de la situación sino, al contrario, un problema de difícil solución; y, finalmente, el control estatal de las relaciones económicas con el exterior resultaba cada vez más limitado en una economía internacional que se transnacionalizaba con rapidez.

A partir de estas críticas, se fue conformando una imagen distinta de la naturaleza del Estado, de la política y de la planificación y, en consecuencia, del modo en que debían formularse y realizarse los planes de desarrollo. En otras palabras, era necesario cambiar la "fórmula política" que durante un lapso prolongado había utilizado la CEPAL para los problemas políticos del desarrollo. La concepción del proceso político donde un único actor, el Estado, tenía una influencia decisiva, debía ser superada por otra donde múltiples actores, con recursos de poder heterogéneos, influyen en el proceso decisorio; y el Estado no era, necesariamente, el más poderoso. El supuesto Estado externo y sobreimpuesto a la sociedad debía ser pensado como una parte de la sociedad; generalmente una parte central y decisiva, pero inextricablemente unida a aquélla. La dualidad Estado y sociedad en que el primero ocupa la posición dominante, debía ser concebida como una fusión estrecha entre ambos; la visión del Estado unitario y coherente debía ser dejada de lado en favor de otra donde aquél apareciera siendo múltiple y a menudo incoherente; el Estado concebido como sujeto de una racionalidad general superior debía ser sustituido por otro donde prevalecieran las racionalidades particulares y sectoriales que emanan de su heterogéneo aparato. La clara separación entre la economía y la política, donde la primera es considerada el reino de la racionalidad técnica frente a la supuesta arbitrariedad y "acientificidad" de la segunda, debía ser abandonada en favor de una perspectiva donde las racionalidades técnico-económica, política y burocrática fueran puestas

al servicio de una planificación dirigida por una racionalidad sustantiva surgida del seno mismo de la sociedad.

Ese conjunto de críticas tuvo la suficiente solidez y profundidad como para provocar un impacto profundo en el cuadro convencional en que la CEPAL había examinado las cuestiones políticas en general y el Estado en particular. Pero no alteran en principio, los programas de desarrollo propuestos por la CEPAL. Planteada la cuestión desde una óptica cepalina, la pregunta decisiva es cómo formular y realizar las estrategias orientadas hacia el desarrollo, la autonomía, la equidad y la democracia sin el apoyo de los Estados ideales cuya existencia siempre se dio por supuesta, sino basándolas en las sociedades y Estados realmente existentes?

3. *Otros enfoques críticos*

Sin embargo, otras críticas han llevado también a la formulación de puntos de vista que consideran equivocado o ilusorio el plantearse estrategias que impliquen transformaciones profundas, dadas las características reales del Estado y del proceso político (Canak, 1984).

El primero de esos puntos de vista, situado a la derecha del espectro doctrinario, pone el acento en que la pretensión de un Estado planificador que realice transformaciones en gran escala implica una concepción errónea de la realidad social y de los cambios a que puede ser sometida. Hay dos factores que limitarían la acción de dicho Estado; por un lado, el limitado conocimiento que posee de la realidad social estrecha los alcances de la racionalidad técnica sobre la que pretende fundamentar su acción. Por otro, la mayor parte de las decisiones de política genera conflictos que terminan modificando los resultados de la acción. Si la acción estatal ignora ambos factores, puede cometer errores y provocar conflictos que perturben y distorsionen las finalidades originales que se había propuesto alcanzar. Por ello, una acción estatal inteligente no debería plantearse un plan de acción profundo y amplio sino, por el contrario, una ingeniería social de alcance limitado que redujese en lo posible los conflictos y errores. Aún más, tal acción limitada debería ir adaptando paso a paso sus fines y sus medios, de modo de tomar en consideración los

efectos reales que ella misma va provocando. (Oszlak, 1980).

No cabe duda que esta posición doctrinaria señala aspectos importantes del proceso político de toma de decisiones, pero adolece del defecto fundamental de no adecuarse a los grandes dilemas de política que enfrentan los países de la región. Tales dilemas, y las decisiones a ellos referidas, implican transformaciones profundas que no son producto de un exagerado fervor revolucionario sino de las encrucijadas de la historia; lo que debe encontrarse es un tipo de acción estatal que, sin caer en la ingenuidad o en la soberbia de creerse omnipotente u omnisciente, pueda llevar adelante las tareas que debe realizar.

El segundo punto de vista, situado a la izquierda del espectro doctrinario por su raigambre neomarxista, afirma que el Estado en nuestros países debe ser siempre concebido como parte de una sociedad capitalista dependiente; ese carácter le impondría funciones y restricciones decisivas a la acción que pueda desarrollar. El Estado en una sociedad capitalista sería, siempre e inevitablemente, un Estado capitalista. Es posible que el aparato estatal pueda alcanzar cierta autonomía con respecto a la sociedad capitalista cuyo orden se supone que garantiza y organiza, pero se trataría siempre de una autonomía limitada y conflictiva en tanto se contraponga a los núcleos de poder cuyos intereses coincidan con ese tipo de organización económica y social, o a los principios sobre los que el mismo se sustenta. Estas limitaciones se habrían puesto en evidencia en la crisis de los regímenes reformistas latinoamericanos que procuraron impulsar el crecimiento económico y la transformación social mediante soluciones "ambiguas" desde el punto de vista capitalista. Si se desea impulsar el crecimiento económico dentro de un sistema de este tipo, deberían respetarse sus principios de acumulación y redistribución y apoyarse en los núcleos de poder económico más dinámicos, es decir, en los más concentrados y transnacionalizados. (O'Donnell, 1982; Kesselman, 1983; Hamilton, 1981).

En realidad, ambas posiciones se fundamentan en el peso de las estructuras de poder existentes para justificar su escepticismo con respecto al éxito en la aplicación de reformas amplias y profundas. Dado que los gobiernos reformistas no

tendrían el poder suficiente para someter o encauzar a los núcleos de poder estatales y privados que le son adversos, convendría que limitaran sus impulsos de cambio a lo que pueden realizar, dada la estructura de poder existente, o simplemente abandonar tales impulsos y adecuaran su acción a la lógica económica y política del sistema que habían pretendido transformar. Sin embargo, en desacuerdo con ambos puntos de vista, la CEPAL siempre ha creído que los límites del reformismo y las posibilidades de la planificación democrática son más amplios y profundos de lo que tales críticas sostienen. A su juicio, muchas experiencias históricas muestran que entre la conservadora ingeniería social en pequeña escala y la revolución radical existe un amplio campo, de límites difusos, donde estrategias como la cepalina pueden encontrar su lugar (Maravall, 1981).

4. *La experiencia latinoamericana*

Resulta útil contrastar esta última afirmación con la experiencia latinoamericana. En tal sentido puede sostenerse que la evolución histórica y la situación actual de las funciones y estructura del Estado en América Latina derivan del papel que ha cumplido en los procesos económicos, sociales y políticos, los cuales están vinculados sobre todo a la afirmación de su poder interno y externo. En general, la naturaleza de esos procesos y los problemas que ellos han traído aparejados han hecho que el Estado haya dilatado y diversificado su estructura para absorber funciones cada vez más amplias.

El núcleo central de la acción estatal en el proceso económico ha consistido en sentar las bases económicas y políticas del crecimiento y el desarrollo e impulsarlo mediante actividades reguladoras y productivas. Desde la etapa de crecimiento hacia afuera en adelante, a través de las diversas fases de la industrialización, el Estado ha tenido que ampliar su ámbito de acción debido a que es el principal responsable de la sustentación de esos procesos.

Observada esta evolución desde la perspectiva de la función productiva del Estado, se advierte que en la etapa basada en la exportación primaria éste suministró la infraestructura específica que requería este patrón de crecimiento (caminos, ferrocarriles, puertos); en la fase inicial de

industrialización proveyó además la infraestructura general (como la destinada a las actividades energéticas y a las comunicaciones) y el fomento financiero; y en las fases ulteriores de la misma, se hizo cargo también de la industria de insumos básicos de baja rentabilidad relativa de mercado (acero, astilleros, etc.). Conjuntamente con todo ello, a menudo asumía la responsabilidad de explotar los productos primarios de exportación y otras múltiples empresas productivas.

Las causas principales que explican la incidencia creciente del Estado latinoamericano en el proceso económico en general y en la industrialización en particular enraízan en el carácter subdesarrollado y periférico de las economías y sociedades del área. Debido a ese carácter, los agentes privados locales son intrínsecamente débiles frente a los desafíos del crecimiento económico, a la par que los externos son tan poderosos que su penetración irrestricta podría afectar la pretensión de autonomía de todo Estado nacional. La debilidad relativa de unos y la fortaleza de otros, en un marco de crecientes exigencias económicas, financieras y tecnológicas, imponen al Estado un papel cada vez más vasto. Tal situación, sobre todo en las fases iniciales de la industrialización, ha sido característica de la mayoría de los países de desarrollo "tardío", incluidos algunos ejemplos notorios como el Japón. En tales casos, el Estado ha intentado atraer y/o controlar a los agentes externos a la par que favorecer el desarrollo del sector privado nacional; en efecto, a menudo ha creado o fomentado la actividad de este último, al ofrecerle oportunidades de inversión, financiarlo, protegerlo de la competencia externa y de los riesgos internos, asegurarle una demanda estable (mediante el "poder de compra" estatal), brindarle insumos baratos, garantizarle la rentabilidad, etc. Si el subdesarrollo periférico suele caracterizarse por la debilidad de los sectores sociales locales que han sido decisivos en el desarrollo de los centros—tanto la burguesía como el proletariado— desde el Estado con frecuencia se han hecho esfuerzos considerables para vigorizarlos.

El Estado ha fortalecido al sector privado, y el vigor de éste ha servido a su vez para aumentar el poder económico estatal. Empero, ha sido tensa la coexistencia entre el Estado y el sector privado, pues los dos mantienen la pretensión de controlar el proceso económico. La historia de Amé-

rica Latina ofrece muchos ejemplos de la pugna entre "nacionalismo" y "liberalismo", "dirigismo estatal" y "libre empresa", como también de diversas soluciones inestables de convivencia práctica, situadas dentro de una gama que va desde la economía mixta hasta el capitalismo de Estado.

Sin embargo, no se trata sólo de una compleja relación de poder entre dos actores que rivalizan por la supremacía, a la par que se sustentan mutuamente, sino que también ha de considerarse el papel ambivalente que el Estado debe cumplir en el desarrollo de los sistemas capitalistas periféricos. Por lo ya dicho, parece equivocado suponer —con una perspectiva de que el juego es de "suma cero"— que todo incremento de la acción estatal implica una reducción concomitante del ámbito privado; al contrario, parte importante de dicho incremento ha sido una condición necesaria de la expansión privada. Aún más, los sectores público y privado se han entremezclado de manera estrecha en la modalidad predominante de crecimiento, y los casos de mayor éxito de la misma se han basado en una combinación relativamente estable y de mutuo entendimiento.

Esa es una cara de la moneda. La otra deriva del hecho que el crecimiento económico latinoamericano ha puesto de manifiesto tendencias a la heteronomía, la concentración social y regional del poder, la riqueza y el ingreso, la exclusión de vastos grupos sociales de los frutos del crecimiento, y la exacerbación del conflicto social. Estas tendencias provocan desequilibrios que han aumentado por los procesos sociales y políticos de creciente movilización y democratización. Al impulsar el crecimiento económico, el Estado ha debido resolver difíciles desequilibrios sectoriales; del mismo modo ha debido actuar en relación con los conflictos sociales que surgen del propio crecimiento, de la disparidad entre éste y las expectativas de la población, y de las demandas sociales y políticas derivadas de la movilización y la democratización.

En efecto, la acción del Estado en el proceso social está dirigida primordialmente a afrontar las dificultades originadas por la confluencia de las corrientes contrapuestas de un proceso económico concentrador y excluyente y un proceso social impulsado por el principio de la distribución equitativa de los frutos del crecimiento. Ello implica asumir la responsabilidad de mitigar las desigualdades sociales y regionales y promover una amplia política social.

Asimismo, con relación al proceso político el Estado también ha enfrentado tendencias contrarias. Además de las funciones clásicas relativas a su consolidación interna y externa, el Estado debe, por un lado, garantizar la vigencia de un orden institucional cuyo dinamismo impulsa una concentración creciente del poder económico y, por otro, no sólo representar una instancia de racionalidad general, que supere los poderosos intereses particulares, sino también constituirse en un ámbito institucional flexible que incorpore a todas las fuerzas sociales activadas por la democratización.

Tales son, en apretada síntesis, los principales desafíos que afronta el Estado en los planos económico, social y político. Las formas concretas en que han sido encarados son muy diversas, lo mismo que las prioridades que entre ellos se han establecido, pero, en su conjunto, han determinado los rasgos principales de la anatomía y fisiología de los actuales estados latinoamericanos. Dichos desafíos aumentaron durante los años recientes debido a la crisis económica y a los procesos de redemocratización, de modo que el dilema no consiste en saber si el Estado debe intervenir o no, porque de hecho lo hará y en gran escala, sino en determinar cuáles debieran ser las características de la acción del Estado en las circunstancias históricas concretas de la América Latina actual y en el marco de estrategias orientadas hacia la democracia, la autonomía, el crecimiento y la equidad.

III

La construcción del Estado

1. *Las fórmulas políticas*

Si el Estado es a la vez objeto y sujeto de la estrategia del desarrollo y si, en consecuencia, la "construcción" del Estado constituye uno de los principales objetivos de la misma, es imprescindible definir el tipo de Estado que se considera deseable y la amplitud y profundidad de la intervención del mismo en la economía y la sociedad.

Se trata, en suma, de tomar posiciones con respecto al papel deseable del Estado. En tal toma de posiciones, de poco sirven los criterios técnicos ya que la misma se fundamenta en principios políticos; en otras palabras, ante dicha cuestión no es posible alcanzar soluciones óptimas de naturaleza técnica, sino sólo afirmar posiciones de valor y tratar de llevarlas a la práctica en el marco de situaciones concretas. Tal combinación de principios políticos y circunstancias reales debe fundamentar la posición que se asuma en una situación dada acerca del papel deseable del Estado. Tales principios pueden ser ordenados en ciertas "fórmulas políticas" claves, las que, a su vez, tienen su propia y específica definición del papel del Estado.

Si se toma como eje la cuestión del papel del Estado, se destacan tres "fórmulas políticas" que se diferencian entre sí por los actores sociales en los que depositan su confianza, el tipo de racionalidad que sostienen que debería predominar, el diagnóstico de la crítica circunstancia actual, y la propuesta sobre el camino a seguir para enfrentarla.

Para la *fórmula liberal*, los actores sociales decisivos son las empresas privadas, en especial las más dinámicas y las de más alta productividad, y la racionalidad predominante debería ser la que surge del cálculo económico de dichas empresas y de la lógica del mercado que sirve como marco de su acción. De acuerdo a la *fórmula estatal*, el agente decisivo es el aparato del Estado y la lógica que debería privar es la racionalidad técnica y política que emana del mismo. Finalmente, para la *fórmula democrática*, todos los actores sociales, estatales y privados, son considerados agentes importantes del proceso político-económico

—aunque privilegia a los actores excluidos o subordinados en las dos fórmulas anteriores— y la racionalidad que debería orientar al mismo debería surgir de la interacción entre ellos y de la toma de decisiones acorde con los mecanismos democráticos.

Esta presentación sucinta de tres fórmulas políticas tan importantes puede resultar simplista; sin embargo, su objeto es llamar la atención sobre las diferencias decisivas que existen entre ellas en cuanto a los actores sociales que deberían liderar, en última instancia, el proceso político-económico y el tipo de racionalidad que debería predominar en el mismo. Gran parte de las controversias políticas pueden ser reducidas, en su sustrato profundo, a una discrepancia de principio acerca de la fórmula política que se considera deseable.

Cada una de las fórmulas tiene su propio diagnóstico sobre la crisis actual, donde la responsabilidad recae fundamentalmente sobre las otras fórmulas políticas, es decir, sobre los actores y los tipos de racionalidad pertenecientes a las otras fórmulas políticas. Por ejemplo, ha tenido gran difusión en los últimos años el diagnóstico de la fórmula liberal según el cual las principales causas de la crisis actual se encuentran en los excesos a que arriban los Estados "sobrecargados" por la multiplicidad de demandas impulsadas y exarcebadas por un proceso democrático "ingobernable" (Birch, 1984). Tales fenómenos habrían debilitado a los actores sociales decisivos —las empresas privadas más dinámicas— y desbaratado tanto el cálculo económico de las mismas como la lógica del mecanismo del mercado, con graves consecuencias sobre la inversión, la productividad, el crecimiento económico, la tasa de inflación, la estabilidad política, etc. Del mismo modo, las restantes fórmulas también fundamentan sus diagnósticos en el comportamiento perverso de las demás y en los efectos que tal comportamiento tendría sobre los actores y el tipo de racionalidad que, a juicio de las mismas, debería privar (Hearn, 1983).

De todo lo anterior, se deriva con facilidad el papel, que en cada fórmula política se atribuye al

Estado. En términos sintéticos, la fórmula liberal sostiene que la función primordial del Estado consiste en apoyar a los agentes privados y al mecanismo de mercado, de modo tal que los mismos puedan llevar adelante su acción de la mejor manera posible. La fórmula estatal se caracteriza porque todos aquellos que la sustentan afirman que la racionalidad predominante debe ser la del Estado; aceptado este rasgo de manera unánime, existe una gran variedad de posiciones acerca de las funciones que el Estado debería desempeñar. Tales posiciones se refieren, sobre todo, a la regulación estatal de la actividad privada, a la participación directa del Estado en las actividades económicas, y al papel "social" del Estado: unas y otras pueden ser concebidas con grados muy variables de amplitud y profundidad.

En la fórmula democrática, el Estado es concebido como un campo de lucha y armonización de intereses de los distintos grupos sociales: en este sentido, el mismo no tiene una actividad autónoma importante sino que la misma es el reflejo de la sociedad. En este caso, la función principal del Estado consiste en garantizar la vigencia de los mecanismos democráticos sin conducir a la sociedad, pues se supone que la sociedad en su conjunto encontrará su derrotero como resultado de la acción de dichos mecanismos.

Cada una de estas fórmulas, si es concebida y aplicada de manera unilateral oscurece y estrecha el papel de los otros actores y de las otras racionalidades y, en esas circunstancias, puede asumir una forma "perversa". En realidad, las experiencias concretas tienden a combinar elementos de las tres fórmulas, aunque como es sabido, también han existido intentos históricos de privilegiar de manera especial los principios de una de ellas en desmedro de las demás.

Cada una de las fórmulas llama la atención sobre algún aspecto de la realidad que no puede ser dejado de lado al diseñar el papel del Estado en la crisis actual. La fortaleza de la fórmula liberal radica en el considerable proceso de concentración del poder económico privado que se ha producido en las últimas décadas; en una economía que mantenga sus fundamentos sería ingenuo ignorar tal poder dada la influencia que tiene en el proceso político-económico, del mismo modo que no pueden alterarse a voluntad los factores sobre los cuales las empresas privadas

basan su cálculo y, por ende, su comportamiento económico.

Por tales razones, los actores y racionalidades de la fórmula liberal deben cumplir un papel en cualquier fórmula política realista que pretenda aplicarse a tal tipo de organización económica. Sin embargo, no debería olvidarse que su racionalidad responde al interés de sus actores, que no coincide necesariamente con el de la sociedad en su conjunto, y que en su mayoría son empresas transnacionales, por lo que el predominio de las mismas incidiría directamente en el nivel de autonomía posible de los países latinoamericanos. Por lo tanto, es tan necesario aprovechar su potencial dinámico como regular y controlar su actividad para hacerla coherente con la de los otros actores y racionalidades.

Del mismo modo, la fórmula estatal también se fundamenta de hecho en el incremento notorio del poder del Estado. En efecto, no se puede negar su enorme influencia junto a la necesidad de su papel orientador e interventor en sociedades que son cada vez más complejas económica y socialmente, que se caracterizan por un poder económico privado cada vez más concentrado y transnacionalizado, y una gran activación política de todos los grupos sociales. Pero es sabido también que el Estado no suele orientarse únicamente por criterios técnicos y que a menudo su actividad está influida por el interés de los propios grupos que lo componen. De modo tal que los actores estatales y su racionalidad deben brindar una contribución muy importante, pero ella tiene que ser combinada también con elementos de las otras fórmulas.

Finalmente, la fórmula democrática se justificaría aunque sólo fuera por el hecho de que los agentes y las racionalidades de las otras fórmulas no representan al conjunto de la sociedad y, muy especialmente, a los grupos sociales mayoritarios y postergados. Por ello, el papel del Estado y de los actores privados importantes debe ser influido de manera decisiva por decisiones que surjan de la participación política de todos los grupos sociales; participación que está cobrando ritmo actualmente gracias al impulso que le brindan los procesos de democratización.

Ninguna fórmula básica reúne todos los elementos que podrían convertirla al mismo tiempo en una economía mixta, en deseable y viable y es necesario combinarlos. De hecho, la experiencia

histórica muestra una gran variedad de fórmulas políticas "híbridas" que mezclan los elementos de las anteriores, de maneras diversas, tales como el capitalismo de Estado, el estatismo democrático y otras (Oszlak, 1982). El camino para responder a la cuestión del papel del Estado en la crisis actual debería comenzar entonces por una exploración sistemática de estas fórmulas políticas híbridas deseables y viables en las actuales situaciones concretas y debería, desde la partida, tenerse el convencimiento de que cualquiera sea la combinación que se proponga, siempre existirá una inevitable tensión entre los elementos provenientes de las distintas fórmulas (Wolfe, 1984). La resolución de dicha tensión sería la expresión más cabal del arte político del desarrollo, que debería estar siempre acompañado por una buena dosis de originalidad y flexibilidad.

2. La fórmula política deseable

Las consideraciones anteriores procuraron sustentar la idea de que las propuestas de acción que se formulen frente a la crisis actual y a los problemas del desarrollo latinoamericano deben incluir los lineamientos de la fórmula política que se considere deseable y viable, la cual, de ese modo, pasa a ser tanto objeto como sujeto de dicha propuesta de acción. Tal fórmula política debería ser básicamente una combinación, variable según las cambiantes situaciones concretas, de los ingredientes de las tres fórmulas básicas —liberal, estatal, democrática— pues todas ellas tienen argumentos en su favor, sean ellos *de facto* o de valor, que fundamentan la necesidad de considerarlos en la elaboración de dicha fórmula. El papel que se atribuya al Estado y la naturaleza y amplitud de la "intervención" económica y social del mismo que se considere deseable derivarán de la fórmula política elegida y de su adaptación a las diferentes situaciones nacionales. Se argumentó, además, que cualquiera fuese la fórmula política considerada deseable, tendría siempre un carácter tenso e inestable por el hecho de ser una combinación de elementos heterogéneos, y a menudo contrapuestos, de las fórmulas básicas; por ese motivo, los actores sociales deberían estar preparados para actuar de manera flexible y no dogmática en condiciones políticas que requerirían esfuerzos permanentes para acordar intereses y armonizar racionalidades.

Sobre esta base, es posible dar un paso más, y concretar algunos de los rasgos de la fórmula política deseable, tomando en consideración algunos de los principales valores que deberían orientar a una estrategia general de acción a saber, autonomía, equidad, democracia y estabilidad. Dichos valores delimitan de manera considerable el ámbito de elección de la fórmula política deseable y permiten destacar algunos de los rasgos que tal fórmula debería poseer de manera inevitable, si su naturaleza ha de ser coherente con aquellos valores.

Entre esos rasgos, hay dos que destacan por su importancia: el fortalecimiento del aparato estatal y el establecimiento y consolidación de las formas democráticas de organización política.

a) Varias razones avalan la necesidad de fortalecer el aparato estatal. Primero, la historia del desarrollo de los países centrales y periféricos muestra que el aparato estatal ha expandido sus funciones y atribuciones sobre todo en los períodos de crisis económica, durante los cuales resulta especialmente necesario que un poder central controle los desequilibrios provocados por dicha crisis y busque el camino para salir de ella; la crisis actual no será seguramente una excepción.

Segundo, se ha mencionado ya la falta de integración económica, social y política de la mayoría de las sociedades latinoamericanas, que suelen mostrar profundos clivajes internos. Sigue prevaleciendo en ellas la heterogeneidad estructural, con sus disparidades de productividad e ingreso entre regiones y sectores económicos, la aguda desigualdad de poder y de condiciones y posibilidades de vida entre grupos sociales, la existencia de grupos excluidos de la participación política, la persistencia de desigualdades étnicas y el acceso diferencial a los bienes y servicios y a la ciudadanía plena. Como consecuencia, suelen ser débiles los sentimientos de pertenencia nacional; tales sentimientos, factor de integración decisivo sobre todo en los Estados "nuevos", se ven aún más debilitados por la situación de dependencia cultural que debilita las formas nacionales de vida y de expresión. Se trata en suma de una debilidad manifiesta de los fundamentos materiales e ideales sobre los cuales se construyen los Estados Nacionales, los que deben ser fortalecidos mediante un proceso en que el propio aparato estatal debe tener un papel principal.

Tercero, en la actual situación internacional

cobran primacía las tendencias que debilitan la capacidad de gobernar y reducen los márgenes de autonomía de los gobiernos de los países periféricos, tales como la agudización del conflicto político-militar entre las grandes potencias, la progresiva transnacionalización de los aparatos productivos de dichos países, o el incremento notorio de su dependencia financiera. Debe recordarse que ellos podrán bregar contra esas tendencias, y mantener o aumentar sus márgenes de autonomía, sólo si logran fortalecer sus aparatos estatales; tal es la única barrera de contención que pueden oponerles.

El proceso de fortalecimiento del aparato estatal debería seguir, a grandes rasgos, el arquetipo de Estado planificador que concibió la CEPAL y cuyos rasgos ya fueron destacados. Dicha capacidad planificadora se basa en tres factores principales: eficiencia técnico-administrativa, capacidad política y poder económico-financiero. El aumento de la eficiencia técnico-administrativa del aparato estatal es un objetivo aceptado por todos, siempre y cuando no se coloque fuera y por encima de los otros objetivos que deben orientar la acción de dicho aparato. En efecto, después de muchos años en que el modelo de racionalidad burocrática weberiana imperó sin obstáculos en los procesos de "reforma administrativa", en América Latina se ha llegado a un punto en que resulta evidente que la eficiencia que se procura por medio de tal modelo debe estar subordinada a la "eficiencia social" de la acción global del Estado; eficacia social que se expresa en la coherencia de la acción estatal con los objetivos de diversa índole que deben regir su acción (Pérez Salgado, 1984).

La capacidad política del Estado se refiere básicamente a su disposición a establecer obligaciones o mandatos para todos los grupos sociales y a exigir su cumplimiento aun mediante la compulsión (Myrdal, 1968); sin embargo, tal estado "fuerte" o "efectivo" no puede basarse sólo o preferentemente en el uso del poder coercitivo, propio de una organización política autoritaria, sino que debe sustentarse en principios que, en opinión de los ciudadanos, otorguen legitimidad a aquellos mandatos. Dentro de la presente cultura política occidental, a la que pertenecen los países latinoamericanos, tal legitimidad sólo puede alcanzarse mediante la vigencia de los principios políticos democráticos; es decir, serán consi-

deradas legítimas las obligaciones y compulsiones que emanen de un Estado que las haya establecido mediante procedimientos democráticos. Sólo así podrá lograrse el alto nivel de responsabilidad y disciplina individual y colectiva que debería ser el sólido fundamento de una capacidad política estatal vigorosa y estable.

El poder económico y financiero del Estado tiene una estrecha relación con su capacidad política pues ambos atributos se apoyan mutuamente. Dicho poder se expresa y ejerce de variadas maneras, pero su núcleo central gira en torno al proceso de acumulación de capital; en última instancia, el grado real que ha alcanzado ese poder en una situación dada debe ser evaluado en relación a la capacidad de controlar dicho proceso de acumulación (Prebisch, 1981). Sólo así el Estado podrá ponerse en un plano de igualdad con los poderes económicos privados. Resulta difícil decidir cuáles serían los mecanismos más apropiados para afianzar tal poder, pero los más difundidos son el control y uso apropiado de los instrumentos de política económica y la inversión directa de tipo productivo; sólo las circunstancias concretas podrán indicar qué combinación de mecanismos es la más apropiada.

b) El establecimiento y consolidación de las formas democráticas de organización política se justifican, en el marco de los temas tratados, en este ensayo, por tres razones principales: por el valor intrínseco que poseen los principios democráticos (Medina, 1977), por el papel que los mecanismos democráticos de articulación de intereses pueden jugar en la estabilización e institucionalización del proceso político, y por la relación que la vigencia de unos y otros tiene con los objetivos de equidad social.

Al sustentar una estrategia de desarrollo de raigambre democrática debe tomarse en consideración que ella implica una forma específica de solucionar el problema decisivo de coordinar sociedades complejas y políticamente activadas. Por un lado, debe dejar de lado los mecanismos autoritarios de toma de decisiones pues ellos se contraponen a la esencia misma de la democracia, que supone una amplia participación en los mismos. Por otro, no le son suficientes otros mecanismos de articulación como el mercado y los sentimientos de pertenencia nacionales. La integración física, económica y social de la sociedad es un requisito necesario para el funcionamiento

de una democracia plena, del mismo modo que la solidaridad que brindan los sentimientos nacionales es un importante elemento para establecer y consolidar mecanismos democráticos estables de toma de decisiones y de resolución de conflictos. Pero la planificación democrática—ideal que resume la forma de articulación democrática—sólo puede ser concebida como un proceso en que todos los actores sociales—estatales y privados—participen en la formulación y realización coordinada de los objetivos nacionales.

Los mecanismos institucionales de articulación democrática son, en primer lugar, los propios de la democracia liberal, basados en la función agregativa y representativa de los partidos políticos, en elecciones libres, instituciones parlamentarias, y en los derechos civiles y políticos en que dichos mecanismos se fundamentan. Los obstáculos que la aplicación plena de tales mecanismos encuentra en muchos países latinoamericanos, y los retrocesos que se han producido en algunos de ellos, señalan lo difícil de la tarea futura y lo incompleto de la ya realizada, a la vez que el renovado fortalecimiento de los movimientos democráticos indica la persistencia de esos valores políticos.

Sin embargo, sobre todo en los países centrales pero también en los periféricos, se ha puesto de manifiesto que existen núcleos importantes de poder económico cuya articulación, imprescindible para estabilizar y orientar los procesos político y económico, no era llevada a cabo de manera cabal por los mecanismos de concertación social entre dichos poderes, que no pretenden sustituir a los convencionales sino complementarlos (Van Klaveren, 1983). Del mismo modo que las instituciones clásicas de la democracia liberal, estos procedimientos representan una senda promisoría en el esfuerzo de construcción de formas de armonización y concertación de intereses; empero, así como aquéllas se fundamentan en la vigencia de los derechos civiles y políticos, éstas requieren que todos los grupos sociales alcancen un grado considerable de conciencia y organización de sus intereses. De poco sirve una concertación que deja fuera a una parte importante de los grupos sociales. Tanto las formas clásicas como modernas de la democracia y la concertación pueden ser parciales, limitadas o restringidas; el objetivo consiste en convertirlas en amplias o totales.

Empero, los mecanismos liberal-democráticos y los procedimientos de concertación no agotan el proceso de democratización. La creciente concentración del poder estatal y privado obliga a buscar mecanismos por los cuales dicho poder pueda ser dispersado y controlado. El objetivo es evidente y ha sido subrayado con énfasis por muchos; profundizar la democratización del aparato estatal y de la empresa, que constituyen las actuales formas supremas de concentración del poder económico (Cardoso, 1984). Si ello no se lograra, los mecanismos democráticos convencionales serían desbordados y la concertación dejaría fuera a todos aquellos que no entran en tales estructuras concentradas de poder.

Los mecanismos de democratización señalados requieren como fundamento imprescindible la existencia de una sociedad democrática, es decir, de una sociedad donde se acepte la diversidad, la controversia y el conflicto y, a la vez, se respete la vigencia de los mecanismos institucionales mediante los cuales se organizan, se expresan e influyen los diversos intereses. Los mecanismos son formas vacías si no encajan en un acuerdo social profundo que los legitime. Tal acuerdo constituye la base de la "disciplina democrática", componente imprescindible de un Estado con la autoridad suficiente para llevar adelante las decisiones alcanzadas democráticamente (Portantiero, 1984).

Las tres dimensiones del proceso de democratización—instituciones democrático-liberales de tipo clásico, concertación social y control democrático de los principales núcleos de poder estatales y privados—junto al acuerdo social que debe servirles de base, constituyen el andamiaje de los objetivos de una democratización profunda. Constituyen casi una afirmación utópica, pero no deben ser descartados por ese motivo. No se trata de alcanzar a corto plazo y plenamente la sociedad democrática sino saber cuáles son sus formas principales y caminar hacia ellas; las instituciones se consolidan con el actuar humano constante y prolongado, de tal modo que la única manera de llegar a dicha sociedad es aplicando sus principios de la manera más amplia y permanente que sea posible. Por añadidura, los procesos actuales de redemocratización en América Latina indican que aquellos objetivos apuntan en la dirección correcta, y le otorgan viabilidad a lo que hasta hace poco tiempo parecía irrealizable.

La vigencia de una organización política democrática constituye asimismo una condición necesaria para la aplicación de una estrategia orientada hacia la equidad (Gurrieri y Sáinz, 1983). Cuando ya no es posible presuponer la existencia cierta del Estado planificador y reformista, se torna evidente que sin democracia no habrá equidad y, en consecuencia, el arraigo y fortalecimiento de la democracia debe convertirse en un objetivo prioritario de una estrategia de ese tipo; sobre todo, en democracias débiles como las latinoamericanas. Ello es particularmente importante durante crisis como la actual, pues la democracia brinda la única barrera real que pueden levantar los grupos menos poderosos para evitar que los costos de la crisis recaigan desproporcionadamente sobre ellos.

Por añadidura, la estabilidad de los ordenamientos políticos democráticos depende de que la sociedad supere cierto umbral mínimo en relación a la equidad; en otras palabras, no será posible establecer instituciones democráticas vigorosas y estables si ellas están localizadas en socieda-

des donde impera una profunda desigualdad económica, étnica, social y cultural. Por ello, puede sostenerse que equidad y democracia se refuerzan mutuamente, constituyendo ambas dos aspectos casi inseparables de la estrategia global.

Finalmente, cabe reiterar que el proceso de democratización abarca dos aspectos vinculados. Por un lado, la activación y formación de los actores, para que puedan participar en los procedimientos democráticos de toma de decisiones; ello es especialmente importante en sociedades como las latinoamericanas, donde muchos de ellos están lejos de poseer la necesaria conciencia y organización para poder hacerlo. Por otro, la racionalización e institucionalización de los procesos democráticos de toma de decisiones. Si la activación y formación de actores sociales no va acompañada del establecimiento de mecanismos sólidos de articulación, el proceso político desemboca en el caos; si estos últimos mecanismos no incorporan a todos los actores relevantes, sólo representan una forma espuria e inestable de democracia.

Referencias bibliográficas

- Anderson, Charles (1974): *Cambio político y económico en la América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Birch, Anthony (1984): Overload, ungovernability and delegitimation: the theories and the British case, *British Journal of Political Sciences*, Vol. 14, Part 2, abril.
- Boeninger, Edgardo (et al.) (1976), Documentos presentados al Seminario sobre Estado y Planificación, ILPES/IEC, Bogotá, Colombia. Véase especialmente: Botana, Natalio, *Aspectos políticos en el proceso de planificación: el caso de Argentina*.
- Canak, William (1984): The peripheral state debate: State capitalist and bureaucratic authoritarian regimes, *Latin American Research Review*.
- Cardoso Fernando H. (1984): La sociedad y el Estado. *Pensamiento Iberoamericano*, N° 5.
- Cardoso, F. H. y Faletto E. (1969): *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI, Editores.
- Cordera, Rolando (1979), Estado y economía en México: la perspectiva histórica. *Economía de América Latina*, N° 3.
- Fitzgerald, E.V.K. (1977): *The public sector in Latin America*, University of Cambridge, Working Paper Series of the Centre of Latin American Studies, N° 18.
- (1981): *La economía política del Perú 1956-1978*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- Gurrieri, Adolfo (1982a), La economía política de Raúl Prebisch, en *La obra de Prebisch en la CEPAL*, México: Fondo de Cultura Económica.
- (1982b), Democracia y políticas neoliberales, CEPAL, (mimeo).
- Gurrieri, Adolfo y Sáinz, Pedro (1983): ¿Existe una salida equitativa y democrática para la crisis? Algunas propuestas a la luz del pensamiento de la CEPAL, *Revista de la CEPAL*, agosto.
- Hamilton, Nora (1981): State autonomy and dependent capitalism in Latin America, *British Journal of Sociology*, Vol. 32, N° 3, septiembre.
- Hearn, Frank (1983): *The corporatist mood in the United States*, Telos, tercer trimestre.
- ILPES (1973): *Discusiones sobre planificación*. México: Siglo XXI, Editores.
- (1974) *Experiencias y problemas de la planificación en América Latina*, México, Siglo XXI, Editores.
- Kesselman, Mark (1983), From State theory to class struggle and compromise: contemporary marxist political studies, *Social Science Quarterly*, Vol. 64, N° 4, diciembre.
- Kliksberg, Bernardo (1984): Elementos de formulación de políticas nacionales de administración pública en América Latina (mimeo), Documento presentado al Congreso Iberoamericano sobre "Democracia, Sociedad y Administración Pública". Alcalá de Henares (España), junio.
- Maravall, José M. (1981): *La política de la transición. 1975-1980*. Madrid: Taurus.
- Martins, Luciano (1984): Expansão e crise do Estado (Refle-

- xões sobre o caso brasileiro), *Pensamiento Iberoamericano*, N° 5.
- Matus, Carlos (1980): *Planificación de situaciones*, México: Fondo de Cultura Económica.
- (1972) *Estrategia y plan*, México: Siglo XXI, Editores.
- Medina Echavarría, José (1963): *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico*. Buenos Aires, Solar Ha-chette.
- (1972): La planeación en las formas de racionalidad, en *Discurso sobre política y planeamiento*, México: Siglo XXI, Editores.
- (1977): Apuntes acerca del futuro de las democracias occidentales, *Revista de la CEPAL*, N° 4, segundo semestre.
- Myrdal, Gunnar (1961): *El Estado del futuro*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (1968): *Asian Drama, An inquiry into the poverty of nations*. Gran Bretaña: Allen Lane.
- Neumann, Franz (1968): *El Estado democrático y el Estado autoritario*, Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, Guillermo (1982): *El Estado burocrático autoritario*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Oszlak, Oscar (1980): Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas, *Estudios CEDES*, vol. 3, N° 2.
- (1982): *La formación del Estado argentino*, Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Pérez Salgado Ignacio (1984): *Balance de los movimientos de reforma administrativa en América Latina: enseñanzas*. Documento presentado al Congreso Iberoamericano sobre Democracia, Sociedad y Administración Pública. Alcalá de Henares (España), junio.
- Portantiero, Juan Carlos (1984): La democratización del Estado, *Pensamiento Iberoamericano*, N° 5.
- Prebisch, Raúl (1973a): *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, CEPAL, Santiago de Chile (la primera edición data de 1952).
- (1973b): *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana*, CEPAL, Santiago de Chile (la primera edición data de 1954).
- (1981): *Crítica al capitalismo periférico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez, Octavio (1980): *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México: Siglo XXI, Editores.
- Sonntag, Heinz (1984): En torno al Estado productor: el caso de Venezuela, *Pensamiento Iberoamericano*, N° 5.
- Tilly, Charles (1975): *The formation of the Western European States*, Princeton: Princeton University Press.
- Van Klaveren, Alberto (1983): *Instituciones consociativas y estabilización democrática. ¿Alternativas para Chile?*, Centro de Estudios del Desarrollo, Documento de Trabajo N° 6 (mimeo).
- Weber, Max (1964): *Economía y Sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Wolfe, Marshall (1984): La participación: una visión desde arriba, *Revista de la CEPAL*, N° 23, agosto.



ILPES

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

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

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

REPENSANDO LA PLANIFICACIÓN EN UN MAR DE RACIONALIDAD

Martín HOPENHAYN */

*/ Experto contratado
por el ILPES.

REPENSANDO LA PLANIFICACION EN UN MAR DE RACIONALIDADES

Martín Hopenhayn */

Las reflexiones contenidas en estas páginas intentan relacionar dos evidencias dispersas pero candentes en la reflexión social. Por una parte, la de que el tejido social y el sistema político se encuentran atravesados por racionalidades múltiples, y que el concepto mismo de racionalidad se utiliza en sentidos múltiples. Por otra parte, la necesidad de repensar las formas y las lógicas de la planificación, específicamente en el contexto latinoamericano, para readecuarla a las mutaciones recientes en los procesos de desarrollo en la región, en un marco de sociedades parcialmente modernizadas que enfrentan una crisis multifacética en sus estilos de desarrollo: crisis de gobernabilidad, de crecimiento, de equilibrio, de proyectos nacionales, y de articulación entre el Estado y la sociedad civil.

La siguiente línea de razonamiento nos mueve a establecer interconexiones entre ambas problemáticas:

a) las racionalidades de los agentes sociales y políticos comprenden un proceso que incluye percepciones, motivaciones, expectativas, comportamientos deducidos de éstas, y resultados de dichos comportamientos;

b) puede definirse la planificación como un esfuerzo por coordinar y ordenar los comportamientos de los agentes a fin de que sus resultados sean menos imprevistos, estén mejor integrados y apunten en una direccionalidad de conjunto;

c) el ejercicio de la planificación será más consistente con sus objetivos de eficiencia económica y de promoción de motivaciones sociales en la medida en que sea más capaz de captar las múltiples motivaciones de los agentes, **conciliar** los comportamientos que se derivan de las mismas, y **potenciar** los resultados que emanen de tales comportamientos.

*/ Master en Filosofía de la Universidad de París, actualmente experto contratado por el ILPES, autor de varios artículos y libros relacionados con la filosofía y sociología del desarrollo.

Partimos de la base de que si ha habido un deterioro de legitimidad de la planificación, esto no obedece a una supuesta pérdida de relevancia del planificador en los procesos de desarrollo, sino a rigideces que se han sedimentado en las prácticas del planificador, muchas veces ritualizadas 1/. Estas rigideces lo llevan con frecuencia a desconocer la multiplicidad de racionalidades que cruzan las conductas sociales y las decisiones políticas, y a impermeabilizarse a las mutaciones continuas que se producen en el plano de las motivaciones y los comportamientos. Esto obliga a repensar la racionalidad que subyace al propio planificador, lo cual constituye el corolario de estas reflexiones.

1. La racionalidad : un concepto equívoco

Se habla de racionalidad en muchos sentidos, y muchas veces no del todo explícitos. En un sentido general suele identificarse la racionalidad con la razón, y la razón con una facultad propia de las personas, o adquirida mediante el aprendizaje, que permite discernir los medios más eficaces para alcanzar los fines propuestos 2/. Desde esta óptica, las conductas

1/ Véase al respecto la crítica de Carlos Matus a la mentalidad sedimentada del planificador en el artículo *Planificación y gobierno*, Santiago, Revista de la CEPAL No. 31, en especial las pp. 165-177. Indirectamente, y desde perspectivas más exógenas al ejercicio mismo de la planificación, puede encontrarse una crítica profunda de la planificación a partir de la crisis del Estado de Bienestar en los países europeos (p.e. Jürgen Habermas, *Raison et légitimité: problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé*, París, trad. del alemán de Jean Lacoste, Payot, 1978), o desde la cultura de la modernización en América Latina (p.e. Pedro Morandé, *Cultura y modernización en América Latina*, Santiago, Cuadernos de Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1984).

2/ Es ese sobre todo el concepto de razón difundido en la modernidad, pero no su sentido original: "Cuando se concibió la idea de razón, ésta había de cumplir mucho más que una mera regulación de la relación entre medios y fines; se la consideraba como el instrumento destinado a comprender los fines, a determinarlos." (Max Horkheimer, *Crítica de la razón instrumental*, Buenos Aires, trad. de H.A. Murena y D.J. Vogelmann, Ediciones SUR, 1973, pp. 21-22). En un plano más actual y regional, Fernando Cardoso ha señalado que la trayectoria del pensamiento CEPALINO, desde Prebisch, pasando por Osvaldo Sunkel, Celso Furtado y los dependentistas, muestra la búsqueda de una

racionales pueden evaluarse ex-post según la consistencia entre logros propuestos y logros alcanzados. La racionalidad se identifica, en estos términos, con la racionalidad formal 3/. De este modo, se es más racional cuanto más se adecúan los comportamientos a los fines perseguidos.

Una segunda acepción de la palabra alude menos a una facultad subjetiva que a una ley objetiva, inscrita en la naturaleza y en la historia. Se habla, por ejemplo, de racionalidad histórica, y ello en dos sentidos diferentes: como causalidad histórica, en cuyo caso la racionalidad se refiere al encadenamiento entre causas y efectos que rigen los procesos a lo largo del tiempo; y como direccionalidad histórica, vale decir, como marcha progresiva del movimiento de las sociedades hacia estadios superiores de desarrollo. En el primer caso la racionalidad es concebida desde una visión causalista de la historia, y en el segundo desde una visión teleológica 4/.

Una tercera acepción define la racionalidad como adecuación de la percepción subjetiva a la razón objetiva, y como adecuación de la acción del sujeto a la "ley del objeto" (llámese causalidad histórica, desarrollo progresivo o dominio de las fuerzas naturales). En este caso la racionalidad vuelve a considerarse una facultad subjetiva, y consiste en **conocer** un entorno dado y en **orientar** la propia práctica para adecuarse a ese entorno, regularlo o transformarlo. Incluso si se busca modificarlo, la

racionalidad sustantiva en el plano estructural (es decir, no meramente formal o instrumental), si bien en función del modelo de países industrializados (ver Fernando Cardoso, **El desarrollo en capilla**, en **Planificación social en América Latina y el Caribe**, Santiago, ILPES/UNICEF, 1981, pp.29 y 33).

3/ En el sentido weberiano, y más precisamente en el sentido desarrollado por T.A. Adorno y Max Horkheimer en **Dialéctica del Iluminismo**, tr. de H.A. Murena, Buenos Aires, Ed. SUR, 1969, y por Horkheimer en el libro ya citado.

4/ La visión causalista y la teleológica, lejos de ser contradictorias, han cumplido funciones complementarias dentro de la "construcción" moderna de la razón objetiva o de la racionalidad histórica, si bien es cierto que se originan en herencias conflictivas: Newton por un lado, la escatología judeo-cristiana por el otro.

"racionalidad subjetiva" obliga a hacerlo conforme a la "racionalidad objetiva" ya pre-existente en el entorno. La racionalidad sería en este caso una facultad del sujeto que le garantiza "sincronía" con la racionalidad histórica 5/.

Hasta aquí, las ascepciones consideradas implican -o suelen implicar- un alto grado de universalidad de la racionalidad en cuestión. En otras palabras, se da por supuesto que existe **un** comportamiento más eficaz para el logro de objetivos propuestos, **una** causalidad -o direccionalidad- histórica definida (o definitiva), y **una** forma ideal de concordancia entre el sujeto y el mundo. La modernidad -y la modernización- están pobladas de miradas filosóficas o ideológicas que cristalizan en alguna de estas visiones excluyentes -o demasiado inclusivas- de la racionalidad.

El supuesto de una racionalidad única ha tendido, sin embargo, a perder fuerza. Los factores que confluyen en esta merma son muy variados, y entre ellos es posible incluir desde la "explosión de paradigmas" en la física hasta la irrupción de estilos simultáneos en el arte y la arquitectura, pasando por el debate entre estilos alternativos de desarrollo, los mundos "descubiertos" por la antropología cultural o la complejización de las sociedades postindustriales (y de las sociedades de modernización heterogénea). A los ojos del observador compenetrado resultan cada vez menos convincentes las explicaciones totalizadoras que remiten un universo de fenómenos o de comportamientos a una matriz única. El "discurso del universo" tiende así a fragmentarse en muchos "universos de discurso", algunos más dominantes que otros pero ninguno carente de validez cuando se lo considera desde su lógica interna. Se invoca así el perspectivismo contra el reduccionismo, los procesos de final abierto contra el mecanicismo, la

5/ Los modelos clásico y moderno más consagrados en la historia del pensamiento para esta razón que permite la adecuación del sujeto a la "verdad objetiva" serían el filósofo-gobernante de Platón y el sujeto racional de Hegel.

variedad contra la uniformidad. Estos juicios no son sólo de valor: también son el resultado de constataciones empíricas 6/.

Este trastocamiento también altera el concepto mismo de racionalidad, tornándolo más equívoco y difuso. Al reconocerse la coexistencia de racionalidades múltiples necesariamente se erosiona un concepto que no parecía admitir más que conductas y descripciones únicas. Por cierto, esto puede parecer una obviedad. No obstante, sus implicancias en múltiples facetas de nuestra percepción, nuestros juicios y nuestras acciones son incalculables y siguen sorprendiéndonos.

Desde el momento en que se admiten racionalidades diversas proliferan también las ascepciones de la palabra. En lo que se refiere a la interacción social 7/, cuando se hace referencia a lo subjetivo se utiliza la palabra para aludir sea a intereses de individuos o grupos (o "agentes", que suponen cierta "clase" de individuos, aunque no forzosamente coludidos); a estrategias de tales individuos o grupos, vale decir, a las acciones que diseñan e impulsan para proteger o promover tales intereses; a determinadas visiones de mundo donde confluyen hábitos, percepciones y motivaciones; o al proceso que incluye todo lo anterior, comenzando por una visión de mundo, de la cual emanan ciertos intereses en torno de los cuales se configuran determinadas estrategias 8/.

6/ En esta línea se inscribe indudablemente la oleada de "postmodernismo" de los años 80, que intenta mostrar la **proliferación de racionalidades** (y en consecuencia, el relativismo como única alternativa de juicio) tanto en distintos campos de saber como en la realidad social misma.

7/ En el presente artículo nuestra preocupación por el concepto de racionalidad se circunscribe al plano de la interacción social, independientemente de cómo la revolución de paradigmas en ciencias naturales o exactas pueda impactar las lecturas que el cientista social hace de su ámbito de preocupaciones.

8/ Así, por ejemplo, son distintas las racionalidades del campesino en el nordeste del Brasil, del obrero nacido en San Pablo, del empresario, del intelectual, del político, del técnico, etc.

En cuanto a lo objetivo, las racionalidades de interacción social pueden también hacer referencia a distintas cosas: a **dinámicas sociales** que no necesariamente incluyen al conjunto de la sociedad y que muchas veces chocan entre sí; a **formas de organización de la reproducción social** que van desde procesos productivos altamente tecnologizados hasta formas tradicionales de supervivencia colectiva (familiar o comunitaria); a determinadas **relaciones sociales** que se recomponen en virtud de cambios políticos, tecnológicos o culturales; a **estilos de desarrollo** alternativos -o combinados- tanto en lo sustantivo como en lo instrumental; o a **formas de gobierno** y de conducción de la sociedad en su conjunto.

De este modo, resulta igualmente complejo compaginar las distintas racionalidades intrasociales como las distintas ascepciones del concepto mismo de racionalidad que se barajan en el análisis de lo social. No es nuestra intención en estas páginas discernir, entre esta "oferta" de usos, aquella ascepción que pueda considerarse más verdadera. Ese es un problema de lenguaje que trasciende nuestra reflexión.

Zanjaremos el obstáculo de una manera sencilla y tal vez rudimentaria, pero que puede ser operativa para los fines que nos ocupan en estas páginas. En lo subjetivo, entenderemos por racionalidad la **articulación entre perspectivas, expectativas y estrategias** de los distintos agentes sociales. Preferimos hablar de **agentes** para darle un alcance social a este plano subjetivo, es decir, para poder atribuir racionalidades a identidades colectivas que puedan considerarse significativas en el funcionamiento del conjunto de una sociedad determinada 9/.

9/ El concepto de agente escapa a la tradición estructuralista (de Lévi-Strauss, y sobre todo de Althusser), donde la acción de individuos y grupos aparece como efecto de una estructura fundamental; contra esta tradición, dicho concepto rescata la acción propia de los sujetos, con todo su margen de imprevisibilidad: "La acción no es la simple ejecución de una regla ni la obediencia a la misma. Los agentes sociales(...) no son autómatas regulados como relojes según reglas mecánicas que no controlan. En los juegos más complejos(...) incorporan(...) un "sentido de juego"(...) que permite generar una infinidad de "jugadas" adaptadas a la infinidad de situaciones posibles que ninguna regla, por compleja que sea, puede preveer." (Pierre Bourdieu, *Choses dites*, Paris, Les Editions de Minuit, 1987, p.19).

En lo objetivo, definiremos la racionalidad como un cierto patrón bajo el cual distintas racionalidades subjetivas se relacionan entre sí: sea sinérgicamente, sea neutralizándose recíprocamente, sea yuxtaponiéndose, sea combinando estas distintas posibilidades según el momento y el caso. De este modo, la racionalidad objetiva no sería sino una forma específica (o diversas formas específicas) de ordenamiento de la racionalidad de los agentes en un contexto de interacción dinámica y compleja: que se mueve, y que no lo hace ni en una dirección única ni con relaciones estables o unívocas entre las partes.

2. Los rezagos de la planificación

Una cosa es reconocer la coexistencia de racionalidades múltiples y otra es operar consistentemente a partir de dicho reconocimiento. Lo primero es condición necesaria, más no suficiente para lo segundo. Este tránsito de la percepción a la acción constituye uno de los problemas medulares en el ejercicio del planificador en buena parte de los países de América Latina.

La planificación supone un esfuerzo por ordenar y coordinar comportamientos de los agentes en una dirección de conjunto, a fin de reducir la incertidumbre respecto del futuro y de optimizar el uso de los recursos disponibles en un momento dado. En el ejercicio tradicional de la planificación en la región, tal como fue pensada desde su impulso más explícito a comienzo de los años 60, la premisa implícita era de que dichos comportamientos eran susceptibles de moldearse a partir de las orientaciones diseñadas por un grupo de "expertos", desde la esfera estatal hacia el conjunto de la sociedad civil. El "plan-libro" ha pasado a convertirse en la

imagen más gráfica que refleja esta actitud 10/. Varios supuestos subyacen a este paradigma de la planificación gubernamental, a saber:

a) Que los comportamientos de los distintos agentes sociales y económicos son relativamente uniformables conforme a criterios macroeconómicos de eficacia. En otras palabras, el planificador parte aquí de la coincidencia posible entre su propia racionalidad económica -en tanto planificador a escala macro- y la de los múltiples agentes entramados en el tejido social.

b) Que las motivaciones y expectativas de estos agentes pueden ser rectificadas sobre la base de los objetivos propuestos por el organismo gubernamental de planificación, de modo que alienten comportamientos que sean plenamente funcionales a dichos objetivos.

c) Que la cohesión e integración dinámica entre los diferentes agentes emana fundamentalmente de decisiones técnico-políticas, adoptadas por quienes concentran, además del poder de decisión ejecutiva, el conocimiento pertinente para tomar las decisiones idóneas al respecto.

Estos supuestos permiten inferir el tipo de racionalidad que opera en este esquema convencional de la planificación. En otra parte hemos hecho referencia a los sesgos instrumental, iluminista y utópico que estructuran la

10/ Véase, por ejemplo, la siguiente definición del plan-libro: "Generalmente se caracterizaba por un detallado contenido cuantitativo, resultante de la identificación pormenorizada del comportamiento en un horizonte de planificación a mediano plazo de un conjunto de variables macroeconómicas, realizada en función del cumplimiento de los objetivos establecidos, frecuentemente centrados en determinadas metas sobre el crecimiento del producto. Esta modalidad del trabajo se basaba en la creencia de que era posible imprimir al sistema económico el comportamiento asignado por el plan, lo que, a su vez, suponía la permanencia y validez de tal comportamiento durante el horizonte de planificación establecido. Esto entrañaba el supuesto adicional implícito de la existencia de un apreciable grado de autonomía nacional y de estabilidad interna del sistema, todo lo cual resultaba difícil de aceptar especialmente para el caso de una formación social periférica." (Carlos A. De Mattos, Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina, en Revista de la CEPAL No. 31, pp.123-124).

racionalidad del planificador tradicional, y a las limitaciones que dichos sesgos implican 11/. Estos sesgos componen una visión de sociedad sedimentada en la práctica de la planificación, y que puede resumirse del siguiente modo.

En primer lugar, el planificador ve la sociedad como un conjunto ordenable en una dirección determinada y que él juzga como la más deseable; en segundo lugar, se atribuye la facultad de discernir una supuesta razón objetiva y universal, en virtud de lo cual supone que lo que él considera más deseable en materia de orden y dirección de conjunto, será percibido también como lo más deseable por los distintos elementos que componen ese conjunto; en tercer lugar, supone que si esto último no ocurre, el disenso se produce porque algunos sectores o agentes son incapaces -todavía- de reconocer esa razón objetiva que guía los criterios del propio planificador; por último, supone que es posible y deseable inducir un tipo de racionalización de comportamientos sociales en aras de maximizar la eficacia de estos comportamientos, tanto a escala micro como en el nivel macro; pero además supone que esta eficacia es medible conforme a indicadores de rendimiento a los que él atribuye validez general, y que no necesariamente coinciden con la percepción que cada agente tiene de lo que es o no eficaz en relación a su comportamiento e interés específicos.

De este modo, el sesgo instrumental consiste en la pretensión de racionalizar el conjunto de las conductas económicas (reduciendo, en importante medida, las conductas sociales y políticas a los criterios propios de las conductas económicas), y en homologar los criterios para evaluar dichas conductas conforme a indicadores cuantitativos de agregación. El sesgo iluminista se evidencia en la pretensión de imponer desde el Estado (o más aún, desde una parte del Estado) un estilo y una direccionalidad para el conjunto de la sociedad, considerándola al mismo tiempo como "objetiva y universalmente" válida. El sesgo utópico radica en la imagen de una sociedad

11/ Hemos analizado con mayor detalle las características de las racionalidades instrumental, iluminista y utópica de la planificación en otro trabajo (Martín Hopenhayn, *Crisis de legitimidad en el Estado Planificador*, ILPES, documento de trabajo, 1988, 84 pp.).

exhaustivamente planificada desde una élite técnico-política y, sobre todo, en considerar esa imagen como cristalizable en algún plazo dado.

La brecha producida entre la racionalidad del planificador y la compleja red de racionalidades que operan en la sociedad ha hecho que muchos experimenten como fracaso la trayectoria de la planificación en América Latina, incluso al extremo de soslayar logros que la planificación estatal efectivamente consiguió -logros parciales, algunos reversibles, pero no por eso carentes de relevancia-. De cualquier manera, la planificación necesita repensar su propia racionalidad y actualizarse en función de la complejidad aludida 12/.

Mucho se ha escrito en los últimos años sobre fragmentación social, heterogeneidad estructural, recomposición de los escenarios económicos globales (productivos, comerciales y financieros) y su impacto en las economías internas, aceleración del ritmo de cambio en todas las esferas de la vida social, proliferación de variedad en procesos y productos, etc. Los grados de complejidad e incertidumbre que tales cambios provocan necesariamente obligan al planificador a situarse en otra -o en varias- perspectiva/s. El orden estable, dirigible y racionalizable, bastante discutible como imagen en sí misma, se hace tanto más dudoso al constatar estos nuevos escenarios.

De manera que la planificación no puede ser eficaz si no contempla distintos criterios de eficacia; no puede ser relevante si no pone de relieve un conjunto disperso y dinámico de racionalidades (percepciones, expectativas y comportamientos sociales); y no puede ser una perspectiva vigente de ordenamiento colectivo si no se sitúa en varias perspectivas al mismo tiempo.

12/ En numerosos documentos recientes del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES, se ha hecho referencia a la necesidad de situar la práctica del planificador en el marco de la complejidad creciente.

3. Planificando en un mar de racionalidades : algunas pistas

A continuación haremos referencia a algunas contribuciones teóricas que pueden enriquecer el actual debate en torno a la planificación. Si bien tales aportes constituyen tentativas fragmentarias o dispersas, más o menos sistemáticas, lo que aquí se pretende es situarlas en el marco previo de la proliferación de racionalidades y de la crisis de la racionalidad de la propia planificación. La descripción que se intenta no aspira más que a ciertas generalidades que, en el mejor de los casos, podrán resultar sugerentes o motivadoras para su ulterior sistematización o para ser "desagregadas" en propuestas específicas.

a) La planificación como plataforma de consenso o de concertación

La idea de consenso puede tener dos acepciones posibles. Una acepción fuerte, según la cual el consenso supone el reconocimiento, por parte de los distintos actores, de una verdad "racional", universalizable, que permite ligar el conocimiento a la práctica, y subordinar el interés "particular" a la "razón universal". Sostener esta posibilidad requiere mantener la convicción moderna de una facultad para razonar en virtud de la cual siempre es posible, en último término, un entendimiento conjunto. Este entendimiento no consistiría aquí en el debate entre intereses particulares, sino en una forma racional de comunicación entre las partes que permite el reconocimiento de la comunidad en una cierta "pragmática del lenguaje", capaz de expresar voluntades "racionales" y arribar a normas y decisiones igualmente racionales. Según Habermas, el consenso racional se hace posible mediante "la comunidad de comunicación de las partes comprometidas que examinan, en una discusión racional de orden práctico (es decir, con vistas a legitimar la acción), la pretensión de validez de las normas y que, en la medida en que aceptan, por razones precisas, esta pretensión de validez, llegan a la convicción de que, en las circunstancias dadas, las normas

propuestas son correctas."^{13/} El consenso sería, de este modo, una suerte de utopía comunicacional en la cual las diferencias en materia de percepciones, intereses y estrategias se resuelven mediante un tipo de diálogo que permite discernir entre acciones racionales y no racionales, o legítimas e ilegítimas, a partir de un criterio que no sólo es válido para todos los agentes, sino que además todos los agentes han reconocido como válidos.

La idea de un "consenso racional" exige, no obstante, postular una racionalidad universal. Más aún, exige que los intereses y las estrategias diversas y confrontadas de los agentes en cuestión puedan subordinarse en un tipo de comunicación tal que lleva a dichos agentes a supeditar -o diferir- estos intereses al reconocerlos, mediante el diálogo racional-práctico, como no-universalizables. Esto permitiría establecer una normatividad general y aceptada de manera general, pues ellas encarnarían intereses que todos reconocen como legítimos: "En la medida en que las normas expresan intereses universalizables, reposan sobre un consenso racional."^{14/}

La crítica principal a esta propuesta de Habermas del consenso racional la ha formulado N. Luhmann, recurriendo al precedente de las sociedades complejas. Según Luhmann, toda vez que se toma en cuenta la complejidad societal pierde factibilidad la idea de intereses universalizables (o "discursivamente justificables"). "Casi todo podría ser posible, y no puedo modificar casi nada" proclama Luhmann para oponer la complejidad al consenso racional, y para hacer de este consenso la utopía de una voluntad ingenua. Desde una perspectiva más latinoamericana, Marshall Wolfe opone a la utopía del consenso una realidad preñada de agentes en conflictos: "Las diferentes categorías de agentes tienen motivaciones de acción y supuestos básicos muy diferentes respecto al "desarrollo", basados en cierta combinación de hábito, ideología e interés propio. Incluso los agentes más articulados y más llanos a tener criterios amplios sobre el interés nacional poseen una capacidad débil para la introspección y la autocrítica respecto a las fuentes de sus conceptos. La mayoría están asimismo más que dispuestos a considerar

^{13/} Habermas, op. cit., p.146. El paréntesis es nuestro.

^{14/} *Ibid.*, p. 153.

"demoníacos" los motivos de otros agentes".^{15/} La "voluntad racional" se ve así negada por las racionalidades de distintas voluntades. Las motivaciones para la acción difícilmente pueden resolverse en un lenguaje que haga que todos "razonen" desde el mismo sitio.

Pero el propio Habermas consigna otro tipo de mecanismo normativo más realista y modesto. Se trata no tanto de un consenso sino de un compromiso de intereses. Frente a la tesis maximalista de los intereses universales aparece aquí una tesis incrementalista de intereses susceptibles de encontrar un compromiso. El propio Habermas asocia este mecanismo a la planificación condicional, que emana de la política-proceso, pluralista e incrementalista, y que contrasta con la planificación programada, que emana de la política-sistema, "racional y global".

La idea de "compromiso de intereses particulares" parece acercarse más a lo que habitualmente se entiende por concertación: un mecanismo de confrontación de intereses y estrategias, y al mismo tiempo una instancia para traducir dicha confrontación a un compromiso entre las partes. La confrontación viene dada por el simple hecho de tratarse de intereses particulares que, librados a las estrategias particulares y sin consideración de los intereses de otros actores, tienden a neutralizarse u oponerse recíprocamente. El compromiso emana del hecho de que los distintos agentes alcanzan la comprensión de que la mera confrontación "no es buen negocio para nadie", y que por lo tanto se requiere de una adecuación negociada de las estrategias particulares. Sólo esta adecuación garantiza, al menos temporalmente, que los distintos intereses no acaben bloqueándose entre sí.

Por último, el mecanismo de concertación permite reunir los intereses en una direccionalidad conjunta que en el mediano plazo debe tender a minimizar el sacrificio de los mismos. Sin llegar a ser causa suficiente, sí es causa necesaria para que las estrategias de acción adoptadas por los distintos

^{15/} Marshall Wolfe, Agentes del "desarrollo", Revista de la CEPAL No. 31, p. 114.

agentes sumen más de lo que resten: "En el futuro inmediato, al menos, los agentes principales y las fuerzas que representan no podrán tenerse confianza mutua, ni imponerse órdenes recíprocamente, ni prescindir unos de otros. Sin embargo, cabe esperar que la mayoría tomará parte, en diferentes combinaciones según el país, en la libre deliberación pública racional y llegará mediante ella a cierto grado de entendimiento mutuo sobre las políticas viables y su propia participación en dichas políticas. Las propuestas actuales de pactos nacionales y planificación concertada reflejan esta esperanza."^{16/}

Cabe ahora preguntarse de qué manera entra la planificación en el desafío del consenso o de la concertación, sea en base a la tesis maximalista del consenso racional o conforme a la tesis incrementalista del compromiso entre partes. En cuanto a la tesis maximalista, parece exceder toda posibilidad de concreción por el mero hecho de que convivimos en sociedades complejas donde se cruzan racionalidades múltiples: demasiado "wishful thinking" es tratar de re-editar un imperativo práctico-universal a lo Kant. Examinemos, pues, el segundo camino.

Señalamos en un comienzo que la planificación consiste en un ordenamiento de los comportamientos de los agentes (privados y públicos) en vistas a optimizar el resultado conjunto de ellos, coordinarlos en una direccionalidad de conjunto, y reducir el grado de incertidumbre respecto del futuro. En la medida en que implica el trabajo de coordinar estrategias particulares, la planificación constituye un "momento" clave en la construcción de acuerdos entre agentes. Esto puede entenderse en dos sentidos (o dos momentos) diferentes, que llamaremos aquí **planificación concertada** y **planificación concertacional**. Se trata de dos aspectos no contradictorios sino diferidos en el tiempo.

Cuando hablamos de **planificación concertada** aludimos a la planificación como resultado de una concertación previa entre los intereses y estrategias de los distintos agentes en juego. En otras palabras, los agentes han

^{16/} *Ibid.*, p. 115.

recurrido a algún mecanismo político o institucional para coincidir en que: a) es necesaria una instancia técnico-política de ordenamiento de sus diferentes estrategias; y b) existe disposición de las partes para un cierto sacrificio de sus intereses particulares en aras de permitir mayor coherencia de esa instancia general de ordenamiento. El acuerdo consiste en consentir que las distintas acciones de "planificación particular" que cada agente emprende en su radio de operaciones y conforme a sus intereses específicos, sean consideradas y ordenadas desde una instancia "macro", no para "disolverlas" en una supuesta voluntad general o interés común, sino para minimizar el grado de conflicto con las estrategias de los demás y para beneficiarse de una supuesta "sinergia sistémica" que emane de la interacción conjunta 17/. La concertación sería aquí el punto de llegada a partir del cual la planificación estatal es reconocida como legítima.

Al hablar, en cambio, de planificación concertacional, invertimos los términos: la concertación es entonces el resultado, y no la condición para el ejercicio de la planificación gubernamental. La concertación se construye en torno a las propuestas de ordenamiento macro que emanan de las consideraciones del planificador. El compromiso no nace, en este caso, de reconocer que un ordenamiento inter-agentes es necesario, sino de reconocer un ordenamiento ya propuesto como apropiado para conciliar expectativas y estrategias particulares. La planificación sería aquí la madre, y no ya la hija, de la concertación: un mecanismo para concertar y no un fruto de la concertación 18/.

17/ Entendiendo aquí por sinergia un tipo de interacción entre los elementos que componen un sistema, donde el resultado no sólo es más que la mera suma de los elementos, sino que además cada elemento también "crece" en su interacción con otros al interior del sistema.

18/ "Los métodos de previsión de la planificación se presentan como auxiliares útiles de las funciones de gobierno (...) La construcción de escenarios futuros, que incluyan previsiones sobre el comportamiento de los principales actores sociales, constituye un valioso antecedente para esbozar procesos de concertación social que, en situaciones de dispersión de poder, configuran caminos propicios para intentar administrar el conflicto social." (De Mattos, op. cit., p.127). Por otra parte, en el análisis que Nuñez del Prado hace de las economías de viabilidad difícil en América Latina, sugiere que es la propia sociedad, en dichas economías, la que le demanda a la

Es evidente que la planificación concertada y la planificación concertacional constituyen parte de un proceso dinámico, no lineal, y en el que se requiere continuamente "actualizar" mecanismos de concertación para planificar e, inversamente, planificar para motivar la concertación. Una sociedad compleja, atravesada por racionalidades múltiples y con procesos de conjunto cada vez más difíciles de regular en una dirección estable, difícilmente se concerta "de una vez y para siempre". Esta evidencia permite situar la planificación en un contexto donde intervienen otras instancias de poder que son decisivas para el ejercicio de la planificación concertada y concertacional. Así, por ejemplo, la planificación concertada depende de mecanismos de promoción del acuerdo entre agentes que trascienden la esfera de los organismos gubernamentales de planificación: la capacidad de convocatoria de los gobiernos, la influencia de los medios de comunicación de masas, la movilización social, la confianza de los agentes en la gestión pública, la consolidación de una cultura democrática y de negociación, y una reducción creciente de la violencia "estructural" ^{19/}. Inversamente, la planificación concertacional sólo puede ser eficaz si se ve reforzada por la conducción política, por el entusiasmo social, por resultados visibles, y por una sana "digestión colectiva" de los impactos de variables no previstas y difíciles de controlar.

En este "continuum" de concertación para planificar y de planificar para concertar, el ejercicio del planificador requiere de un alto grado de flexibilidad, de capacidad para rectificar sus directrices sobre la marcha sin sacrificar la confianza de los agentes, de permeabilidad al juego político y a las mutaciones sociales, y de destreza técnico-política para optimizar el "sentido de oportunidad" en escenarios económicos muy dinámicos.

planificación el constituirse en un centro de discusión, evaluación y convergencias con respecto a la concreción de las políticas de desarrollo (ver Arturo Nuñez del Prado, Economías de viabilidad difícil : una opción a examinar, ILPES, documento de trabajo, 1988).

^{19/} Entendemos por violencia "estructural" tanto la violencia social generada por estilos de desarrollo que funcionan con altos grados de marginalidad y exclusión, como también el uso institucionalizado de la violencia en la resolución de conflictos políticos o sociales.

De mantenerse la racionalidad tradicional del planificador, según la cual existe una racionalidad objetiva clara y relativamente estable, y una conducta subjetiva moldeable y racionalizable en un sentido también estable, difícilmente pueda pretenderse que la planificación constituya esta bisagra estratégica en el proceso de concertación aludido.

La planificación concertacional debe ser, aunque parezca contradictorio, lúdica y realista al mismo tiempo. Lúdica, porque debe "jugar" con distintas perspectivas y combinarlas alternativamente para reciclar y darle dinamismo a las propuestas en cuyo torno se construye el acuerdo entre agentes 20/. En un mundo complejo y mutante, este acuerdo se hace entrópico si no se renueva continuamente con nuevas propuestas de acción. La consistencia del planificador ya no se define por su capacidad para perseverar en una receta determinada, sino en su agilidad para sondear las cambiantes motivaciones de los agentes y los intersticios aprovechables en los jabonosos escenarios económicos, y para ensamblar lo primero con lo segundo a cada paso. Pero también debe ser realista en cuanto a ponderar en todo su peso la capacidad de presión que tienen los agentes para promover sus racionalidades particulares, así como la vulnerabilidad de toda decisión regulatoria frente al grado de conflicto que pueda generar y frente a la rápida obsolescencia a la que toda regulación está sujeta en la actualidad.

b) Planificando en la complejidad y en la incertidumbre

La complejidad es tanto un problema político como epistemológico, de percepción y de intervención sobre la realidad. Los desafíos que plantea a la gestión de gobierno son enormes tanto en un aspecto como en el otro: "Habría que "abandonar la estructura lógica de lo invariante"; cambiar la búsqueda del equilibrio por la comprensión de la dispersión; "graduar" el azar y mejorar nuestro acercamiento a lo indeterminado. En fin, debe

20/ Yehezkel Dror sugiere un "tipo ideal" de planificador capaz de "jugar con las políticas". Según Dror, "este concepto de la planificación tiene consecuencias trascendentales para sus métodos, sus relaciones con los políticos, sus funciones educativas y su naturaleza misma." (Y. Dror, Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación, Revista de la CEPAL No. 31, p. 105).

desistirse de la falacia de simplificar los modelos sobre la realidad, como si así se redujera su grado interno de complejidad y desorganización."21/ En lo que se refiere a la planificación, otro autor deduce de esta complejización no sólo la necesidad de un cambio de percepción y de mentalidad del planificador, sino también un cambio de "ubicación" del mismo frente a la sociedad: "El proceso de modernización hará que el planificador de situaciones del futuro cope una red de nudos críticos del sistema social, mientras que las actuales oficinas de planificación económica, radicalmente reestructuradas, serán sólo un eslabón de una vasta red de cálculo de situaciones en los principales niveles del sistema social."22/

Al desafío de la complejidad se suma el problema de la incertidumbre, precipitado sobre todo por la recomposición de reglas del juego económico a escala global desde la década de los 70, donde algunos de los principales elementos determinantes son: la desaceleración y discontinuidad del ritmo de crecimiento; la inestabilidad en el comercio internacional; las grandes fluctuaciones en el tipo de cambio por efecto del abandono de tipos de cambio fijos; la agitación en los precios del petróleo, las oscilaciones en las tasas de interés, las mutaciones repentinas en las políticas económicas, etc. De este modo, "la amenaza de lo imprevisto tiende a hacer tabla rasa del concepto de planificación y a limitar la política económica al arte de navegar a ojo." 23/

Complejidad e incertidumbre son dos elementos que se potencian entre sí. La incertidumbre respecto del futuro conlleva a la pérdida de referentes claros respecto de las propias estrategias por parte de los agentes; éstos reaccionan de maneras diversas frente a esta pérdida, modifican de manera

21/ Alfredo Costa-Filho, *Progreso social en América Latina: ¿Utopía para la próxima década?*, ILPES, 1988, p.13.

22/ Carlos Matus, op. cit., p. 165. En el mismo texto el autor señala: "Nuestros métodos de planificación son primitivos, rígidos e impotentes para servir a una dirección política que gobierna un sistema complejo, dinámico, creativo, resistente y plagado de elementos de incertidumbre." (ibíd., p. 165).

23/ Paul Dubois, *Modelos macroeconómicos y planificación en un futuro incierto. La experiencia francesa.*, en *Revista de la CEPAL* No. 31, p.66.

acelerada sus propias percepciones del entorno y de su propia capacidad para modificarlo, y en consecuencia varían también sus expectativas y sus estrategias. Lo esperable en estos casos es una proliferación de racionalidades "ad hoc" que toman el relevo de racionalidades más estables. En lugar de que las situaciones provisorias sean integradas -en la percepción y en la acción- a una racionalidad preexistente, estas situaciones comienzan a ser percibidas como inéditas, de desenlace incierto y como una suerte de orden "en sí mismo": para cada situación nueva se busca entonces un comportamiento con sentido de oportunidad que podrá abandonarse con la menor recomposición del escenario. Prima entonces la idea de que "a río revuelto, ganancia de pescadores"; los agentes pueden considerar, en tal circunstancia, que una situación coyuntural le permitirá multiplicar exponencialmente su patrimonio y su poder o desbarrancar sus ahorros y estrategias de años: basta un cambio repentino en las tasas de interés, en el tipo de cambio, en la onda tecnológica, en la política económica o en la correlación de fuerzas sociales. De este modo, la situación coyuntural puede ser percibida fácilmente como definitiva. El cortoplacismo, el oportunismo y el cambio continuo de comportamientos responden a esta racionalidad "ad hoc" que todo agente puede visualizar como salida funcional.

Inversamente, la complejidad de percepciones y comportamientos que dicha incertidumbre provoca no hace sino reforzar el grado de incertidumbre frente al futuro. Precisamente, esta proliferación de estrategias que se diseñan al calor de reglas del juego cambiantes, hace mucho más difícil un tipo de ordenamiento colectivo que oriente tales estrategias hacia objetivos integrados.

La planificación se ve así asfixiada por uno y otro lado: en el manejo de la complejidad y en la reducción de la incertidumbre. Un círculo vicioso parece agobiarla: por una parte, pierde legitimidad en la medida en que complejidad e incertidumbre merman aceleradamente la credibilidad que los agentes sociales y económicos depositan en el planificador; esto hace más difícil concertarlos en torno a cualquier tipo de racionalización negociada de estrategias sectoriales. Por otra parte, dicha complejidad e incertidumbre hacen tanto más necesario al planificador. De lo que se trata

aquí, al menos como punto de partida, es encontrar un cabo suelto desde el cual remontar este círculo vicioso. Esto requiere, una vez más, de cambios en la racionalidad del planificador.

c) **Perspectivas, situaciones y escenarios**

Tres palabras "mágicas" parecen reiterarse con especial frecuencia cuando se discuten tendencias nuevas en materia de planificación para la región: perspectivas, situaciones y escenarios. Las tres palabras se relacionan de algún modo con el problema aquí señalado de la crisis de racionalidad o de la proliferación de racionalidades. Multiperspectivismo, planificación situacional y construcción de escenarios son propuestos como ejercicios para adecuar la labor del planificador a sociedades complejas y con alto grado de indeterminación respecto del futuro. El desarrollo en cada una de estas líneas es ya bastante copioso, de manera que en lo que sigue nos limitaremos a esbozar conexiones mínimas entre ellas y el tema de las racionalidades múltiples que aquí nos ocupa.

i) El multiperspectivismo en planificación ha sido fundamentalmente desarrollado por Harold Linstone 24/. El autor propone, en líneas gruesas, la utilización de tres tipos de perspectivas, en las cuales la percepción se orienta en sentidos diferentes y, por tanto, condiciona actitudes y políticas distintas: la perspectiva técnica (T), la perspectiva organizacional (O) y la perspectiva personal (P). Lo que varía entre ellas es la meta, las modalidades de investigación, la visión del tiempo, el horizonte de planificación, la tasa de actualización, las limitaciones y características en juego, y la forma de comunicación. Se trataría, en cierta manera, de distintos "softwares" para percibir y actuar conforme a problemáticas diversas.

24/ Ver Harold A. Linstone et. al., **Multiple Perspectives for Decision Making: Bridging the Gap Between Analysis and Action**, Nueva York, North-Holland, 1984, y, del mismo autor, **La necesidad de perspectivas múltiples en la planificación**, Revista de la CEPAL No. 31, pp. 43-50.

El planificador tradicional, según Linstone, está inmerso en la perspectiva exclusivamente técnica (en una racionalidad: la formal), lo cual lo ciega frente a problemas de organización y a las diferencias individuales: "En las actividades de planificación, la perspectiva T desempeña para el decisor el papel dominante en la consideración de variantes, pero las perspectivas O y P resultan determinantes para una ejecución eficaz. La preocupación del analista por T explica fácilmente su frecuente desinterés en la ejecución del plan. Advertimos asimismo que O y P tienen que tratar con el público, ya sea en grupos o como individuos -aspecto que suele ser inconfortable para el planificador metido en su torre de marfil." 25/

Linstone intenta de esta manera salirle al paso al problema de la yuxtaposición de percepciones, expectativas y estrategias diversas que cruzan el tejido social, mediante una complementariedad entre perspectivas diferentes que permita enriquecer los procesos decisorios y de acción. De esto podría deducirse no tanto la crítica a la racionalidad técnica del planificador, sino la crítica a la presunción de considerar dicha racionalidad como la única válida, y la crítica al sesgo iluminista del planificador que pretende orientar la sociedad desde su propia racionalidad. Desde luego, la propuesta de Linstone no es nada sencilla de traducir en la práctica, y esto por varias razones. En primer lugar, porque exige reformas institucionales profundas para permitir que la planificación se lleve adelante en una relación mucho más estrecha y dialéctica con los agentes sobre los cuales pretende incidir. En segundo lugar, porque no necesariamente la relación entre perspectivas está exenta de conflicto: la historia muestra las dificultades para conciliar razón técnica y razón política, y razón social y razón individual.

Sin embargo, el autor sugiere aportes sugerentes de las tres perspectivas a la planificación del desarrollo. La perspectiva técnica podría enfatizar la aceleración de procesos educativos y de actualización de información por vía de la telemática; la perspectiva organizacional pondría

25/ Harold Linstone, *La necesidad de perspectivas múltiples en la planificación*, op. cit., p. 46.

el acento en la mayor articulación entre cambio social y cambio técnico y en coordinar el proceso de desarrollo desde abajo con el proyecto de desarrollo desde arriba, en angostar la brecha entre planificación y ejecución, y en proveer mayor flexibilidad para el manejo de la crisis; y la perspectiva personal se concentraría en mejorar la formación de líderes, empresarios y gerentes 26/. De esta forma, el multiperspectivismo podría constituir al menos una predisposición más adecuada para sensibilizar al planificador a la proliferación de expectativas y estrategias propia de una sociedad compleja.

ii) La planificación de situaciones se sitúa en una línea no muy distante de la recién mencionada. Su principal artífice ha sido Carlos Matus 27/. También en este caso se deduce una crítica aguda al planificador de "racionalidad única", frente al cual Matus intenta construir el paradigma del "tecnopolítico", a quien describe con las siguientes palabras: "es un hombre consciente de que su práctica de producción social existe en un mundo de múltiples recursos escasos, múltiples criterios de eficacia, muchas racionalidades y diversas autorreferencias explicativas. Así llega a ser enemigo del reduccionismo a cualquier criterio único y monótono de eficacia. El desarrollo y perfeccionamiento de la planificación de situaciones que intenta la consideración de las complejidades mencionadas, resulta así un instrumento útil para apoyar la actividad del nivel tecnopolítico." 28/

Según el autor, en una estructura parcialmente conflictiva y parcialmente jerárquica, como suelen ser las estructuras sociopolíticas, la planificación podrá adecuarse a las distintas situaciones si está dotada de las siguientes características: a) comprende tanto procesos creativos como

26/ Ibíd., pp. 48-49. En otro texto, Juan Martín enfatiza el papel decisivo que ocupa la organización en la actualidad cuando se piensa la intervención estatal en vistas a la reestructuración industrial y a políticas más competitivas para las empresas públicas (Juan Martín, Reestructuración industrial, intervención estatal y nuevas políticas de empresas públicas, ILPES, 30 pp.).

27/ Si bien Matus ha escrito diversos artículos y libros en esta materia, nosotros nos hemos basado en el artículo ya citado en este trabajo.

28/ Matus, op. cit., p. 165.

repetitivos, cualitativos y cuantitativos: el sistema social en parte sigue leyes y puede ser explicado limitadamente por modelos matemáticos, y en parte o principalmente crea leyes, por lo cual los procesos creativos solo pueden abordarse mediante el cálculo interactivo, para el cual se requiere usar instrumentos tales como los juegos, los ensayos, las maniobras, las técnicas de negociación y la consulta política directa; b) adopta los métodos de una planificación operacional dentro de una estructura jerárquica; c) En estructuras conflictivas se requiere una planificación estratégica y una planificación de situación: cuando hay agentes en un conflicto de planes, cada uno desarrolla estrategias para intentar vencer a su oponente y cada estrategia se apoya en la situación propia y en la del oponente, por lo cual es imposible una teoría de la estrategia sin un concepto adecuado de situación; d) exige el cálculo interactivo para tratar la incertidumbre proveniente de las relaciones entre los agentes sociales, y nos mueve a considerar el plan como un juego entre agentes sociales, lo cual es la esencia de los procesos creativos en el sistema social, pues fuerza nuestra imaginación y creatividad poniéndola al servicio del juicio estratégico; e) requiere la categoría de situación para entender la realidad, pues los agentes sociales viven realidades distintas, para lo cual el concepto de situación facilita el entendimiento del conflicto y la posibilidad de mayor consenso: si reconocemos que otros ven la realidad según la situación o el mundo en que viven, y que esa visión puede ser tan válida como la nuestra, estaremos más dispuestos a conversar y comprender (propuesta de "relativismo práctico"); f) plantea la existencia de múltiples recursos escasos y, en consecuencia, de múltiples criterios de eficacia: económica, política, cognoscitiva, ecológica, ideológico-cultural, etc.; y g) sustituye el plan-libro por un inventario de operaciones listas para ser ejecutadas en las situaciones previsibles y en situaciones de contingencia, y que se renueva permanentemente en el cambio de situación 29/.

Así resumida la propuesta de planificación de situaciones, parece aportar elementos ad hoc para hacer frente a la proliferación de expectativas y estrategias a la que nos hemos referido en páginas precedentes. Entre

29/ Ver de Carlos Matus, op. cit., pp. 170 a 172.

estos elementos destacan: la idea de juego y conflicto (o la idea de conflicto como juego de situaciones a partir del cual se crean estrategias), el uso dinámico de verdaderos softwares lingüísticos y perceptivos, la coexistencia interactiva de muchos planes y actores, la combinación de creatividad y estrategia, la idea de múltiples sujetos planificantes, etc.

Las ácidas críticas de Matus a la planificación convencional 30/ apuntan a mostrar su "radical inadecuación" a un escenario dominado por la complejidad y la incertidumbre. No obstante, cabe preguntar por la factibilidad de la propuesta de Matus en el mismo sentido que para el caso del multiperspectivismo de Linstone. Puesto que la crítica a la planificación convencional (y dominante) cuestiona todos sus aspectos -la percepción del planificador, sus métodos, su formulación, su inserción en el conjunto societal-, la propuesta es también de cambio radical de la planificación. Visto con el ojo de la sospecha, podría pensarse que Matus quiere sustituir la entropía del planificador convencional por el caos del planificador de situaciones (aquel planificador "plural" que va de una situación a otra, las combina lúdicamente, se desdobra en percepciones múltiples con estrategias también múltiples). Pero el caos tampoco debe acontecer necesariamente. El ensanchamiento de percepciones y racionalidades, así como un juego fluido entre situaciones y estrategias, bien puede ser un antídoto contra las rigideces de la racionalidad única del planificador que Matus tanto objeta.

iii) La técnica de construcción de escenarios también parece ser una alternativa frecuentemente considerada en las discusiones sobre las nuevas formas de la planificación. Los escenarios constituyen "descripciones exploratorias y provisionales de un futuro probable (...) secuencias hipotéticas de eventos articulados con el designio de concentrar la atención en procesos causales y en rompimientos factibles (...) trátase de enunciados hipotéticos. En modo alguno pretenden "predecir" el futuro, sino señalar más bien un abanico de opciones y situaciones probables. Las hipótesis,

30/ Ver las críticas a la planificación convencional en Carlos Matus, op. cit., pp. 165 a 177.

ciertamente, no son caprichosas. Están fundadas en diagnósticos razonablemente consistentes de las fuerza que modelan acontecimientos. Pero los escenarios factibles son la materia del enunciado hipotético." 31/ De este modo la construcción de escenarios parte del supuesto de la "multidireccionalidad potencial" del presente, en contraste con toda visión que atribuya una racionalidad objetiva única al movimiento histórico.

En la construcción de escenarios se busca, simultáneamente, abrir el presente a futuros alternativos y reducir el grado de incertidumbre respecto del futuro, sin por ello incurrir en toscas simplificaciones de las tendencias y los intereses que portan los agentes involucrados en los escenarios que se prefiguran: "La producción de escenarios sobre la evolución y las posibles situaciones futuras de los respectivos sistemas nacionales, suministra elementos de juicio útiles para reducir la incertidumbre de las decisiones de los diversos tipos de actores sociales." 32/ Este punto es crucial para contrastar la percepción del "planificador convencional" con la del "planificador de complejidades". El primero tendería a pensar que la construcción de escenarios, al abrir el presente en múltiples direcciones alternativas, no hace más que mermar la eficacia y sumergir a la planificación en una confusión paralizante, donde el timón se pierde. El segundo, en cambio, reconoce en este ejercicio de prospectiva múltiple un camino fecundo para abrir el diálogo entre agentes que portan racionalidades (percepciones, expectativas y estrategias) diversas, y de este modo hacer frente a la complejidad de la única manera que le parece posible : concertadamente.

La técnica de construcción de escenarios debiera ayudar a establecer pautas que facilitan los procesos de negociación entre distintos agentes (o entre el gobierno y los agentes privados). En este caso, la planificación podría asumir el papel que ya hemos señalado más arriba, a saber, el de

31/ Joseph Hodara, *Los estudios del futuro: problemas y métodos*, México, Instituto de Banca y Finanzas, 1984, p.89.

32/ De Mattos, op. cit., p. 127.

proponer alternativas estratégicas sobre las cuales fundar una "discusión racional" donde se examinan diversas expectativas y estrategias en función de los distintos futuros posibles (o propuestos): "La construcción de escenarios ha pasado a ser un instrumento importante para explorar los problemas a largo plazo en muchos países (...). El contexto de la planificación, que es en general una multiorganización, obliga a que la planificación adopte la forma del diálogo y la negociación. Los escenarios han demostrado desempeñar un papel que esclarece y disciplina dicho proceso". ^{33/} De este modo, de la complejidad social se deduce la necesidad de la planificación negociada, y de ésta se deduce a su vez la pertinencia de la técnica de construcción de escenarios.

4. Para concluir : bases indispensables para la planificación negociada

Los elementos dispersos que se han intentado combinar en las páginas precedentes parecen coincidir en la necesidad de idear formas de planificación negociada. La constatación de racionalidades diversas en los agentes involucrados en los procesos de desarrollo (racionalidades subjetivas que aluden a percepciones, expectativas y estrategias, y la forma en que ellas se articulan); la fragilidad de las democracias formales en circunstancias en que la estrechez de recursos convierte esta diversidad en pugna incesante al interior de la sociedad y entre ésta y el Estado; la inestabilidad "estructural" provocada por los impactos acelerados y poco previsibles del cambio tecnológico, por la recomposición del trabajo y por la fluctuación de las reglas financieras y comerciales a escala global : todo ello parece indicar que la planificación debe constituir un eje de negociación continua entre los múltiples agentes del desarrollo.

En ese sentido, pueden ser pertinentes las tres líneas esbozadas más arriba : el multiperspectivismo, la planificación situacional y la construcción de escenarios. En los tres casos existe la voluntad de expandir

^{33/} Lars Ingelstam, La planificación del desarrollo a largo plazo. Notas sobre su esencia y metodología, Revista de la CEPAL No. 31, p. 74.

la percepción y la disposición del planificador al inestable juego de estrategias que circula por el tejido social y que permea también al aparato de Estado. En los tres casos se pretende asumir la imprevisibilidad respecto del futuro como un reto para poner en marcha la inventiva y la inteligencia: inventiva personal, pero también inventiva social. En los tres casos existe la intención (o la ilusión, según con qué racionalidad se mire) de metamorfosear la complejidad-obstáculo-al-desarrollo en complejidad-resorte-del-desarrollo.

Todo ello requiere, como condición necesaria, la negociación permanente entre los agentes del desarrollo 34/. De lo contrario el planificador será percibido por la sociedad como un personaje arbitrario, entregado a una modelística que no convence ni seduce a nadie, e insensible a las necesidades sentidas por los agentes del desarrollo. De ser así, el diálogo del planificador consigo mismo acabaría en la sordera de los demás, en la entropía política y en la opacidad de cada agente en relación a los otros.

Pero la negociación no es fácil en un contexto de crisis económica y de fragmentación social. Movilizar el escepticismo acumulado bajo el alero de la crisis no es cosa sencilla. Tampoco lo es romper el hábito del clientelismo que ha caracterizado la relación entre el Estado y los sectores que lo apoyan, y que impide un proceso de negociación amplio y "racional". Tampoco es fácil organizar a los marginados (que son tantos, que el término mismo de marginalidad ya resulta anacrónico) de manera que cuenten con

34/ Los agentes del desarrollo son muchos. En una suerte de taxonomía sugerida por Marshall Wolfe, él menciona los siguientes, sin agotar el espectro: dirigentes políticos; planificadores y demás tecnócratas públicos; otros burócratas; capitalistas y empresarios; gerentes y otros tecnócratas privados; oficiales militares; jueces y abogados; dirigentes sindicales; dirigentes de asociaciones profesionales, pequeños comerciantes, agricultores y otros grupos de "clase media"; propietarios de medios de comunicación, editores, periodistas, comentaristas de radio y televisión, y otros publicistas; académicos, intelectuales, y la opinión "ilustrada" en general; dirigentes y portavoces de movimientos y organizaciones religiosas; dirigentes de organizaciones estudiantiles; dirigentes e ideólogos que rechazan la economía de mercado y el orden internacional dominante desde distintas trincheras; y dirigentes de movimientos de los pobres rurales y urbanos (ver M. Wolfe, op. cit., pp. 111 a 113).

representatividad legítima en los foros abiertos por la planificación. Por último, muchas veces la urgencia en coyunturas críticas obliga a la agilidad en la toma de decisiones, con lo cual la velocidad de la acción entra en contradicción con la acción concertada.

La planificación negociada es, pues, problemática y necesaria a la vez. El hecho de que sea problemática no es razón para bajar los brazos antes de la partida, sino más bien para optar por una estrategia incrementalista en la que el hábito de negociación pueda estimularse en un comienzo en torno a cuestiones puntuales y parciales ^{35/}, tales como: la distribución social de los costos en políticas impositivas; la sectorialización de algunas inversiones públicas; o el incremento de la participación ciudadana en la ejecución de programas y políticas sociales. De lo que se trata, en un comienzo, es de romper la apatía de la fragmentación, es decir, el círculo vicioso de una sociedad que no cree ni en sí misma ni en el planificador. Roto el círculo vicioso, la negociación puede extenderse paulatinamente y ocupar espacios crecientes en los procesos decisorios.

Por último, no todos los agentes del desarrollo deben negociar en la mesa del planificador para todas las decisiones y gestiones que se adopten. La propia práctica de la planificación negociada debería orientar al propio planificador para convocar los agentes pertinentes según el tipo de decisión que deba tomarse y según a quienes pueden afectar, directa o indirectamente, dichas decisiones. Existirán, por cierto, cuestiones de pertinencia general, en especial aquéllas que se relacionan con estrategias generales de mediano y largo plazo.

Planificar en un mar de racionalidades exige autoconfianza. Pero también exige confianza en la racionalidad de los demás.

^{35/} Así lo sugiere, por ejemplo, Nuñez del Prado en el trabajo ya citado, para el caso de situaciones extremadamente críticas en países con economías de "viabilidad difícil".

