

INT-1042

XVI CONGRESO INTERAMERICANO DE PLANIFICACION

San Juan, Puerto Rico
22 al 26 de agosto de 1988



LOS DESAFIOS DE LA PLANIFICACION ANTE LA CRISIS DEL DESARROLLO:
ORGANIZACIONES SOCIALES, DEMOCRATIZACION Y JUSTICIA SOCIAL */

Roberto P. Guimarães **/

*/ Ponencia presentada en el Simposio 1. El Papel del Estado y del Sector Privado en América Latina: Reseña y Crítica de Concepciones Recientes, Tema 1c. Las Organizaciones Sociales Frente al Estado: Límites y Perspectivas de su Participación

**/ Administrador Público y Cientista Político Brasileño, Oficial de Asuntos Sociales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en Santiago de Chile. La opiniones vertidas en ese documento reflejan puntos de vista estrictamente personales y no comprometen a la CEPAL

DATOS BIOGRAFICOS

Brasileño, 37 años, el autor obtuvo su Licenciatura en Administración Pública en 1973, en la Escuela Brasileña de Administración Pública de la Fundación Getúlio Vargas, y en 1977 concluyó la Maestría en Ciencia Política en la Universidad de Connecticut. En 1986 obtuvo el título de Doctor en Ciencia Política (con distinción) en esta misma universidad, con especialización en Administración Pública, Política Latinoamericana, y Teoría Política y Metodología.

Entre 1973 y 1976 fue Asesor Técnico del Instituto Brasileño de Administración Municipal y Coordinador del Programa de Postgrado en Administración Municipal de la Escuela Nacional de Servicios Urbanos del mismo instituto.

Durante su estada en los Estados Unidos, de 1976 a 1979, trabajó como Asistente de Investigación del Centro de Datos en Ciencias Sociales, del Departamento de Sociología y del Roper Center para Investigación Social de la Universidad de Connecticut.

A partir de 1979 desempeñó diversas funciones en la Administración Pública Brasileña: Superintendente de Recursos Humanos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, Coordinador de Planificación Estratégica de la Fundación de Tecnología Industrial, Asesor Especial de la Presidencia del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico, Asesor del Ministro Extraordinario para la Desburocratización, Secretario Adjunto de Modernización y Reforma Administrativa de la Secretaria de Planificación de la Presidencia de la República y Profesor Visitante de la Escuela Interamericana de Administración Pública de la Fundación Getúlio Vargas.

Desde 1983 es funcionario de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en Santiago de Chile, y actúa como Profesor en los cursos y seminarios organizados por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

Ha publicado diversos trabajos sobre desarrollo social, políticas públicas, ecología, participación popular y actores sociales. Entre éstos destaca su tesis doctoral, Ecopolitics in the Third World: An Institutional Analysis of Environmental Management in Brazil, ganadora del premio de Mejor Tesis Doctoral de 1986, otorgado por el New England Council on Latin American Studies, y que será publicada próximamente en los Estados Unidos y en Brasil.

Resumen

La crisis económica que se agudiza a partir de fines de la década pasada ha puesto en tela de juicio muchas concepciones acerca del desarrollo latinoamericano. En especial, se desvanecieron las esperanzas de que el proceso de crecimiento representase la integración de los sectores sociales subordinados al desarrollo nacional.

Junto con el despertar amargo de la farrá desarrollista, se produjo también una resaca netamente política. En la gran mayoría de los países de la región las instituciones gubernamentales y públicas se han revelado incapaces, por un lado, de hacer frente a los problemas propios de la modernización, y por el otro, de promover la justicia social respecto a los resultados del crecimiento. En la sociedad la situación no se revela menos compleja, con sistemas de partidos que no han logrado actualizarse como canales privilegiados para la articulación de demandas populares, y con organizaciones sociales y comunitarias aún caracterizadas por la atomización y dispersión organizativa.

También los planificadores despiertan ahora con sabor a acíbar, puesto que ellos fueron actores importantes para instrumentalizar los modelos todavía vigentes. Sin embargo, si bien el momento actual requiere de un esfuerzo de reflexión respecto del rol de la planificación, como también de una alta dosis de imaginación y creatividad para sobreponerse a los desafíos presentes en las sociedades y economías de América Latina, hay que resistir a por lo menos dos tentaciones. Por una parte, las insuficiencias históricas de la planificación no deben conllevar al abandono puro y simple de esta importante herramienta para la puesta en práctica de proyectos de sociedad. Por otro lado, desarrollo participativo, o desarrollo con equidad, puede muy bien constituirse en una visión objetiva de un mundo mejor para las mayorías latinoamericanas, pero puede también convertirse en una quimera más, con poco valor fuera del ámbito de la retórica.

En base a preocupaciones de esa índole, el presente ensayo pasa revista, en primer término, a los signos claves de la crisis actual, precisando asimismo el papel de la planificación en la búsqueda de caminos alternativos. En segundo lugar, hace un intento por caracterizar el comportamiento de la burocracia pública y privada en la formulación e implementación de políticas públicas, así como el rol de distintos actores sociales en la definición y prestación de programas de desarrollo.

En definitiva, el objetivo del trabajo es el de señalar, mediante el examen de los temas mencionados, las tensiones implícitas entre Estado, democratización, organizaciones sociales y justicia social en el contexto del capitalismo periférico, como asimismo introducir sugerencias para sobrepasar los obstáculos ineludibles ante cualquier propuesta de desarrollo equitativo y a la vez participativo.

Indice

	<u>Página</u>
Resumen	i
INTRODUCCION	1
La profundización de la incertidumbre	1
De la crisis del desarrollo a la crisis de la planificación	3
LA CRISIS DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO	4
Crecimiento, pobreza y exclusión	5
Hipertrofia del Estado, representación de intereses y movilización social	6
DEMOCRATIZACION, CRECIMIENTO Y JUSTICIA SOCIAL, EXPLORANDO UNA UTOPIA POSIBLE	11
De la equidad funcional al desarrollo equitativo	11
Pobreza socioeconómica y pobreza política	17
Democratización del Estado y democracia en la base	21
Límites institucionales de la planificación	24
CONCLUSIONES	29
Notas	33

INTRODUCCION

Cuando el proceso histórico se interrumpe... cuando la necesidad se asocia al terror y la libertad al tedio, esa es la hora de abrir un bar.

W. H. Auden, The age of anxiety

Abriéndose el ojo para lo que se sueña,
Cautélese frente a lo que se vislumbra.
Se puede entrar en la directriz divina.
Se puede estar en la dirección horrenda.

P. C. Pinheiro, Catecismo

La profundización de la incertidumbre

Auden definía la etapa actual de la evolución humana como "La Era de la Ansiedad", un periodo en el cual se han ido desvaneciendo muchas de las "certezas" respecto del desarrollo de la humanidad. Esta interpretación se justificaba, en buena medida, por la eclosión de la Segunda Guerra Mundial después de la guerra del 1914, denominada en su tiempo "la guerra para terminar con todas las guerras", sumado al recrudecimiento de regímenes autoritarios en el período entre-guerras, principalmente en España, Italia, Alemania y la Unión Soviética.

Los versos de Paulo Cesar Pinheiro transmiten una mensaje análogo al de Auden, si bien caracterizan con más nitidez la disyuntiva latinoamericana actual. La región experimentó, al igual que Europa en los años 1930-1945, una oleada de regímenes autoritarios, con mayor o menor grado de movilización popular. Los gobiernos de Perón, en Argentina, Vargas en Brasil, y Cárdenas en México, son sin duda paradigmáticos en ese sentido. El período de postguerra en América Latina, análogamente a la evolución europea aunque con distinta magnitud, representa una etapa de profundas transformaciones demográficas, económicas, sociales y políticas. Estos son los años en que se cifran las más altas expectativas respecto del desarrollo latinoamericano, ya sea en cuanto a la consolidación del modelo capitalista en las relaciones económicas y sociales, sea en relación al fortalecimiento de los Estados nacionales y a la integración de las amplias mayorías a la Nación, sea en la conformación de sistemas políticos pluralistas y de regímenes democráticos.

A partir de la década pasada, mientras la mayoría de los países de Europa Occidental parecía haber superado mucho la ansiedad señalada por Auden, América Latina afrontaba incertidumbres aún más profundas. Como se verá adelante, la planificación se encuentra en el meollo mismo de esas perplejidades.

Por un lado, pocos observadores podrian haber predicho la evolución observada en países como Portugal, España, Italia,

Francia o Alemania. Pocos podrian, de hecho, imaginarse, a fines de los años 40, la convivencia estable entre el socialismo y la economia de mercado. Menos aún podrian imaginar que en un sistema politico con las rigideces del sistema germano occidental irrumpiria con fuerza en el escenario politico un movimiento social como los "verdes", transformando la propia forma de hacer politica en ese pais y provocando cambios cuya profundidad todavia no permiten predecir el curso de los acontecimientos. Menos todavia vislumbraban las transformaciones que se observan en la actualidad en los paises de la órbita socialista.

Por otra parte, contrariamente a la situación europea, la evolución por lo menos en América del Sur parecia indicar el replanteo de las "ansiedades" del primer tercio del siglo. Es suficiente mencionar que a mediados de los años 70, excepto en Colombia y Venezuela, esa subregion vivia bajo gobiernos militares. Algunas interpretaciones corrientes ponian el acento en el ámbito economico, destacando las insuficiencias del crecimiento y justificando el fenómeno autoritario a partir del subdesarrollo capitalista. Otros subrayaban la dimension politica de la formación latinoamericana, destacando la incapacidad del Estado para responder a la complejización del sistema politico, así como sus debilidades para armonizar intereses y mediar los conflictos inherentes al proceso de crecimiento.

Si bien no interesa entrar a discutir aquí el mérito de esas interpretaciones, corresponde señalar el carácter equivocado de tesis exclusivamente economicistas o politicistas, que buscaban establecer una relación causal entre crecimiento y democracia.¹ Sea como fuere, las relaciones entre estas dos dimensiones, que podrian justificar la ansiedad de Auden, en el caso de América Latina dan lugar a la perplejidad de Pinheiro. De hecho, la región ha evidenciado un dinamismo economico que no encuentra paralelo en el desarrollo de las economías avanzadas del mundo capitalista. Con todo, esta revela también niveles de desigualdad economica y de exclusión social que contrarian hasta las expectativas más conservadoras. La situación politico-institucional no es menos paradójica. La reciente ola de recuperación democrática tiene efecto en medio de la peor crisis economica de que se tiene noticia en la región.

Como telón de fondo a lo que acaba de ser dicho se debe agregar el rol central que la planificación ha jugado en América Latina. En muchos paises los esfuerzos de planificación coinciden con los primeros intentos de consideración en promover la modernización economica y social. Por supuesto, esto se aplica más a algunas realidades nacionales que a otras, pero se puede constatar la simultaneidad entre los intentos de transformación que tienen inicio en la decada de los treinta y las iniciativas por dotar al Estado de capacidad planificadora. A partir de los años sesenta, la creación de la Alianza para el Progreso en 1961 representa un hito en ese sentido, se logra romper cualquier residuo de

resistencia a la planificación--por su parentesco con la experiencia socialista de la URSS--y ésta pasa a desempeñar un rol clave, así como los planificadores en el desarrollo.

Resulta pues inconcebible analizar el desarrollo latinoamericano sin poner de relieve el desarrollo de la planificación en la región.² Igualmente incomprensible sería suponer que muchos países podrían haber logrado experimentar transformaciones dramáticas en su entorno económico, social, político y cultural si no fuera por el instrumental para la gestión de recursos que la planificación gubernamental ha hecho posible.

De la crisis del desarrollo a la crisis de la planificación

Por añadidura, al declararse el desarrollo "en crisis", principalmente por la persistencia de sociedades inequitativas, se manifiesta la tentación por declarar la planificación también en crisis. De ahí a proponerse el abandono puro y simple de instrumentos de programación no requiere mucha osadía.

No cabe duda que el desarrollo latinoamericano, en particular en lo que se refiere al proceso de crecimiento económico, sí, está en crisis. Esta se proyecta mucho más allá de sus manifestaciones más recientes, netamente financieras y comerciales. En verdad, remonta a distorsiones intrínsecas al desarrollo capitalista en la periferia. No se puede negar que el desarrollo, sí, está en crisis, si se mide también el resultado de procesos de crecimiento acelerado en la distribución de éste y en el bienestar de las inmensas mayorías latinoamericanas. No se ha logrado cambiar significativamente la exclusión social y económica en la región. Finalmente, a la dependencia económica tradicional, comercial, se han agregado nuevas formas de dependencia, financiera y tecnológica.

Se constata también con alguna facilidad la crisis político-institucional del desarrollo en la región. Se ha incrementado la brecha entre Estado y sociedad, así como los conflictos entre la sociedad política y la sociedad civil. Las instituciones públicas y gubernamentales, al igual que los sistemas de representación de intereses, se revelan incapaces para afrontar los desafíos actuales. Concebidas a partir de modelos no necesariamente anclados en nuestra formación social, estas se muestran hoy como un zapato chino que, más que contribuir a la superación de los impases actuales, forman parte misma de los problemas provocados por el desarrollo en las últimas décadas. La propia dificultad de los procesos recientes de recuperación democrática y de transición militar-civil lo revelan con tintes inequívocos.

La encrucijada actual requiere de una alta dosis de imaginación para viabilizar alternativas de desarrollo a la vez equitativas, autosustentadas y participativas. El momento exige también de un

considerable esfuerzo de reflexión respecto de la planificación, en particular en las condiciones del capitalismo periférico. Hay, sin embargo, que resistir por lo menos a dos tentaciones. Por una parte, las insuficiencias históricas de la planificación no deben conllevar al abandono puro y simple de esta importante herramienta para la puesta en práctica de proyectos políticos. Como se dice comunmente, al tirar el agua del baño se corre el riesgo de echar también al bebe. Por otro lado, desarrollo participativo, o desarrollo con equidad, puede muy bien constituirse en una visión objetiva de un mundo mejor para las mayorías latinoamericanas, pero puede también convertirse en una quimera más, con poco valor fuera del ámbito de la retórica.

Si no cabe abandonar la planificación, tampoco corresponde abrazar acríticamente proyectos de ingeniería social no necesariamente referidos a las posibilidades concretas de transformación. Es cierto que el despertar amargo de la farra desarrollista ha dejado a muchos, planificadores y ciudadanos, con un fuerte sabor a acíbar, pero no resulta muy productiva la búsqueda de fórmulas mágicas para superar la resaca.

Quizás lo que esté en crisis, más que el desarrollo o la planificación, sea precisamente la búsqueda de formulas mágicas. El fin de las utopías económicas y sociales de transformación no produce más ansiedad de lo que imaginaba Auden. Tampoco se propone como solución la embriaguez de propuestas alternativas, pues la capacidad de soñar reponsablemente sigue representando una opción válida. En definitiva, se justifica identificar los límites de la planificación "posible", las tensiones implícitas entre Estado, democratización y justicia social en América Latina, bien como caminos alternativos. Pero hay que tener presente la advertencia de Pinheiro. Se puede entrar en la directriz divina, pero se puede estar en la dirección horrenda.

LA CRISIS DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO

Mucho ya se ha dicho y escrito sobre la crisis actual del desarrollo. No hay por qué insistir en ella, o reiterar sus manifestaciones más importantes. De hecho, la reiteración de los diagnósticos de la situación por la cual atraviesa América Latina contribuye a trivializar mucho de la discusión sobre las posibilidades reales de retomar el crecimiento y, al mismo tiempo, redireccionar el estilo de desarrollo dominante. Sin embargo, sin pretender agotar o superficializar el asunto, conviene pasar revista a los signos centrales de la crisis, principalmente sus manifestaciones económico y políticas.

Crecimiento, pobreza y exclusión

El período comprendido entre los años 1950 y 1980 corresponde al auge de las transformaciones económicas, políticas y sociales de la región.³ En esos treinta años la mayoría de los países acusó tasas de crecimiento y de urbanización considerables, y cambios en las estructuras productivas y ocupacionales relativamente rápidos, pasando de economías agrarias a economías cada vez más industrializadas y de servicios. Las ocupaciones en agricultura, por ejemplo, representaban el 54 por ciento del total y sólo alcanzan el 33 por ciento en 1980, lo cual se vió reflejado en una fuerte terciarización de la población económicamente activa, y por el crecimiento de las ocupaciones en manufacturas.

El dinamismo económico de la región se revela además en el altísimo nivel de crecimiento del producto, del orden del 6 por ciento anual entre 1950 y 1980. Es por ello que, pese al también alto crecimiento demográfico, el PIB per cápita creció a tasas anuales del 2.8 por ciento. En dólares de 1970, eso significa que el PIB per cápita pasa de 439 dólares en 1950 a 1007 dólares en 1980. En términos comparativos, América Latina creció a un ritmo más acelerado que la economía mundial (un 5.7 por ciento contra un 4.7 por ciento), superando a Estados Unidos (3.5 por ciento) y a Europa Occidental (4.2 por ciento), y siendo superada sólo por los países socialistas (6.9 por ciento) y Japón (8.3 por ciento).

Las cifras globales enmascaran, por supuesto, distintas realidades nacionales. Al examinarse el comportamiento de las economías más dinámicas de la región, se revela con más nitidez la magnitud de las transformaciones ocurridas en las últimas décadas. El PIB de Brasil, por ejemplo, en 1980 era ya cinco veces superior al de 1960, habiéndose incrementado a tasas anuales del 7 por ciento. El crecimiento industrial en ese mismo período registra, aun para Brasil, una tasa anual de 8.5 por ciento. El crecimiento acelerado también significó cambios de consideración en la propia estructura productiva. Mientras los productos primarios representaban el 97 por ciento de las exportaciones brasileñas en 1950 (el café representaba el 57 por ciento), éstos pasan a ser responsables por sólo el 42 por ciento de las exportaciones en 1980 (café, 12 por ciento). Por último, los productos industrializados, en el Brasil, incrementan su participación en las exportaciones, de menos del 3 por ciento en 1950, a prácticamente el 60 por ciento en 1980.

Sin embargo, el proceso de cambio y de modernización acelerado ha significado la perpetuación de condiciones de marginalidad y de exclusión en los estratos populares urbanos y rurales. La pobreza, que afectaba el 50 por ciento de la población regional en 1960, continuaba afligiendo al 35 por ciento en 1980. El ejemplo de Brasil también es ilustrativo. La economía de mayor dinamismo en la posguerra, cuyo nivel de desarrollo mal superaba al de Haití en los años 1940-50, y que se transforma en la octava

economía industrial del mundo, no ha logrado reducir sus niveles de desigualdad socio-económica. En el período de mayor crecimiento, entre los años 1960 y 1980, el 10 por ciento de los más ricos de la fuerza de trabajo ha logrado aumentar su participación en el ingreso del 40 al 50 por ciento; el 50 por ciento más pobre vio reducido su modesto 17 por ciento a sólo 12 por ciento en 1980.

En efecto, la experiencia dominante en América Latina demuestra que la relación entre crecimiento y justicia social ha sido, por decir lo menos, conflictiva. Tampoco se logró repartir en forma equitativa los costos de la recesión cuando se produjo la crisis sino que, por el contrario, las políticas adoptadas para enfrentar los desequilibrios externos sólo agudizaron el deterioro de los estratos más desposeídos de la sociedad.

La crisis actual se manifiesta en la fuerte caída de la producción y del empleo, en la aceleración y generalización de los procesos inflacionarios, y en la drástica reducción en la actividad económica, provocada por la deuda externa y por la necesidad de generar crecientes superavit en la balanza comercial. El producto interno bruto por habitante en 1984 era prácticamente el mismo que diez años antes, siendo que para algunos países el retroceso había sido de quince y hasta de veinte años (Argentina, Bolivia, Perú y Venezuela, entre otros). El deterioro en la oferta de puestos de trabajo alcanza también niveles sin precedentes, con la tasa anual de desempleo duplicándose, triplicándose y hasta cuadruplicándose en muchas ciudades latinoamericanas, como ha sido el caso en Rosario, Medellín, Santiago de Chile, Montevideo, Caracas, Asunción y muchas otras. Finalmente, los sueldos y salarios reales en la mayoría de los países se encontraban, en 1984, en los mismos niveles de 1970 (en algunos casos, entre el 10 y el 20 por ciento inferiores). Pese al leve repunte experimentado por algunas economías durante 1985 y 1986, la situación de crisis no presenta signos de reversión en las tendencias señaladas.

Lo anterior, sumado al término del ciclo de urbanización y de transición demográfica en muchos países, nos presenta un cuadro de dificultades crecientes para la integración de nuevos grupos a la sociedad nacional y al desarrollo, mientras se produce una reversión en las etapas previas de incorporación y de movilidad estructural. El resultado neto ha sido el recrudecimiento de la exclusión y la movilidad a la inversa: la proletarización de los estratos medios, y de la pobreza a la miseria.

Hipertrofia del Estado, representación de intereses y movilización social

Por otra parte, la crisis del sistema político, cuyas raíces remontan a la no resolución, a través de los intentos populistas,

desarrollistas, reformistas y otros, de la crisis de dominación oligárquica de inicios del siglo, encuentra en la presente situación económica y social un excelente caldo de cultivo para su profundización y expansión. Si algunos países parecen señalar una tendencia de agotamiento del período autoritario y de tránsito a la democracia, en otros el imperio del arbitrio por encima de las normas de convivencia democrática persiste sin perspectivas de solución en el corto plazo. De tal suerte que ya transcurrida la mitad de la década de los ochenta, la región todavía no ha encontrado el camino de la estabilidad democrática.

Para captar mejor el primer aspecto mencionado, es decir, la crisis del sistema político, conviene remontarse a la formación del Estado nacional en la región.⁴ En la mayoría de los países el Estado se superimpone o precede la formación de la sociedad nacional. La primera situación corresponde, grosso modo, al caso de la colonización de la América Hispánica, en donde la imposición del ordenamiento institucional español se da por encima de una masa indígena considerable, en términos cuantitativos, y con niveles de organización social que superan en complejidad hasta al de España mismo. Ya en la América Portuguesa, el Estado condiciona la propia formación de la sociedad, en parte por la existencia de una población indígena escasa y dispersa, en parte por su baja diferenciación social.

En un caso la construcción del Estado y de la sociedad se da en forma conflictiva e inestable, en un marco en que los sectores más organizados de la sociedad condicionan la posibilidades de la acción estatal. En el otro, el Estado impone sus propios límites a la formación de una sociedad por lo general desarticulada y desprovista de poder de negociación frente a las instituciones políticas y de gobierno. Aunque cada situación histórica produzca rasgos específicos, lo cierto es que de ambos procesos han resultado características generales que todavía siguen vigentes: el autoritarismo, el corporativismo y el burocratismo.

En resumen, a la formación social de América Latina y, por ende, al Estado latinoamericano, corresponde una estructura de poder concentrada y excluyente; una organización del proceso de toma de decisiones de acuerdo a los intereses particularistas de los estratos más organizados; y, finalmente, un fuerte contenido tecnocrático, jerárquico y formal en la resolución de conflictos por la acumulación y distribución del excedente. Todos estos aspectos contribuyen a la hipertrofia de las funciones estatales y, como se verá más adelante, tienen una gravitación especial para la planificación posible en América Latina.

El segundo aspecto importante para caracterizar, desde el punto de vista sociopolítico, la crisis del desarrollo latinoamericano tiene relación ya no tanto con la formación social de la región, sino con el propio proceso político en las décadas recientes. Como se mencionó, la crisis del sistema político tiene su raíz en

la no resolución de la crisis oligárquica, y en el surgimiento de regimenes populistas y desarrollistas a partir de 1930. Por supuesto que esto no se aplica a todos los países. En algunos no hubo una crisis oligárquica importante, en otros no se llegó a instalar la opción populista, y aún en otros el populismo no logró consolidarse como regimenes políticos estables.

No obstante, el principal desafío de los regimenes populistas que marcaron el desarrollo político durante los años 1930-1960 y, en cierta medida, hasta la actualidad, se expresa en tres vertientes. Desde luego, se trató de redireccionar el patrón de desarrollo hacia afuera que había prevalecido hasta entonces. En segundo lugar, estos regimenes intentaban reestablecer la base social que permitiera un mínimo de estabilidad política, a través de la incorporación de nuevos actores sociales importantes: los estratos medios, principalmente ligados a la expansión del aparato estatal, los sectores asalariados urbanos resultantes del proceso de industrialización, y los grupos empresariales modernos. Por último, se intentó redireccionar el crecimiento e incorporar nuevos actores sin, entretanto, cambiar significativamente las bases económicas del poder oligárquico.

Los propios fundamentos del populismo ya traían consigo el germen de la crisis política que lo sucedió. Su carácter en parte "policlasista", su indefinición "orgánica" en cuanto a un proyecto de sociedad determinado, así como su orientación de cambio en, y no del orden establecido, todo eso llevó a que los regimenes populistas no pudiesen más que postergar, sin resolver de hecho, las insuficiencias del pacto de dominación oligárquico.

El desarrollismo fue hasta cierto punto un intento de afrontar las insuficiencias propias a la opción populista. En especial se buscaba superar la incapacidad de los regimenes populistas de conciliar los intereses corporativos de los grupos que le ofrecían sustento y la formulación de estrategias de desarrollo de largo plazo. Es así que los regimenes de corte desarrollista promueven una acción aún más decidida del Estado, a través de un fuerte crecimiento del gasto público hacia proyectos de desarrollo de infraestructura económico, productiva y social.

A partir de los procesos de cambio acelerado en las estructuras económico y social de la mayoría de los países de la región, especialmente en las últimas tres décadas, el Estado hace crisis. La irrupción de los nuevos actores sociales, si bien contribuyó a agudizar la hipertrofia estatal que, como se mencionó, es intrínseca a nuestra formación social, puso en definitiva en jaque la capacidad del Estado y del sistema político para asignar recursos cada día más escasos. En verdad, la crisis financiera que empieza a fines de la década pasada sólo ha profundizado los conflictos entre Estado y sociedad, y al interior de ambos, provocando la virtual inmovilización de diversas proyecciones estatales en las esferas económico y social.

La evolución reciente en muchos países demuestra que esa ruptura entre Estado y sociedad, y entre sociedad civil y sociedad política, sigue sin perspectivas de solución, con importantes repercusiones en la articulación y representación de intereses. Tanto las huellas de un largo período autoritario, con los regímenes militares, como la inestabilidad que caracteriza los procesos actuales de reconstrucción democrática apuntan hacia la misma dirección. En primer lugar, la sociedad latinoamericana sigue atomizada y con diferentes niveles de organización, y pese a la creciente capacidad de movilización de los grupos sociales, la sociedad civil no ha logrado proyectarse en la sociedad política. Por otra parte, la propia sociedad política (partidos políticos, poder legislativo, procesos electorales) todavía no refleja la pluralidad de intereses presentes en la sociedad, haciendo que prevalezcan prácticas clientelísticas y corporativistas de articulación de demandas.

Un tercer aspecto que caracteriza la crisis sociopolítica del desarrollo latinoamericano dice relación con la aparición de nuevos actores sociales y el resurgimiento de amplios movimientos sociales, cuyo vigor y orientación varían de acuerdo a cada situación nacional, pero que parecen ocupar un espacio tan permanente como el de la propia crisis.⁵

La presencia de los movimientos sociales, sindical, campesino, poblacional, feminista, estudiantil, negro, indígena y otros, en la escena política latinoamericana no constituye ninguna novedad. De hecho nunca estuvieron ausentes en la historia social y política de países que, como Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Nicaragua, Perú y Uruguay, intentan hoy, por distintos caminos, reencontrar o construir un orden democrático. Tampoco las situaciones de miseria urbana y rural, o las desigualdades en la satisfacción de las necesidades básicas de la población, son creaciones recientes del capitalismo latinoamericano.

No obstante, se podría avanzar la hipótesis, controvertida por cierto, de que el interés de los sectores populares por regímenes democráticos casi nunca existió, o por lo menos nunca asumió una prioridad específica. Aparte de contenidos muy particulares (racismo, feminismo, etc.), las demandas de esos sectores se limitaban por lo general a vivienda, trabajo, educación, salud, transporte, etc., mientras las funciones de representación y articulación seguían orientándose por los partidos políticos y, más recientemente, por la burocracia estatal.

No se infiere de ahí que los movimientos sociales de los años sesenta, por ejemplo, no produjeron importantes transformaciones en la sociedad. La lucha contra la discriminación racial y contra el machismo y, más recientemente, de los movimientos ecológicos, representan una ilustración de cómo se ha logrado cambiar, en muchos aspectos, el modo de vida en nuestras sociedades, aboliéndose diversas formas de discriminación y de explotación.

El carácter novedoso es que aquéllas demandas, en la actualidad, dicen relación más bien a un nivel social, de satisfacción de necesidades básicas, de conquista de derechos de ciudadanía, y de un mínimo de intervención directa en los asuntos públicos, que al nivel político de la democracia parlamentaria formal. En cierta medida los movimientos sociales de los 80 sobrepasaron a los partidos políticos y rebasaron la acción del Estado.

Lo anterior asume especial importancia, no sólo para entender el carácter de la crisis política, como particularmente para el éxito de los procesos de transición en curso pues, como ha señalado Mario dos Santos, "en la medida en que los actores sociales estén involucrados directamente en el proceso de toma de decisiones y el Estado deje de ser el único responsable--y por ende el único soporte--de esas últimas, se gestaría un compromiso mayor con el mantenimiento del sistema político."⁶

Aunque en muchos casos los movimientos sociales tienen su origen en la toma de conciencia de las contradicciones sociales en el mundo del trabajo, lo que explica que el concepto mismo de movimiento social haya sido aplicado inicialmente al movimiento sindical, obrero y campesino, es cierto afirmar que éstos aparecen hoy a partir de la condición subalterna del poblador en la ciudad y no en su condición en el mundo del trabajo.⁷ Las manifestaciones más novedosas de las movilizaciones populares actuales gravitan, por lo tanto, en torno a la esfera del consumo. Se orientan básicamente a cuestionar la acción estatal en la distribución de bienes de consumo colectivo que, si bien afectan más a unos que a otros, dependiendo de la posición que ocupan en la estructura ocupacional, atañen a todos los individuos en cuanto habitantes de una ciudad.

Al lograr la politización, por así decirlo, de la cuestión urbana, los movimientos sociales confieren a la lucha por los derechos sustantivos de ciudadanía--salud, vivienda, educación--en oposición a los derechos formales--de pertenecer a partidos políticos y participar en procesos electorales--un carácter de lucha por la democratización en la distribución de esos servicios. La democracia pasa entonces a significar algo más que un conjunto de reglas convenidas para la elección de gobernantes, lo que antes definía el campo de la acción partidista e imponía sus límites a los movimientos sociales, en la medida en que sus reivindicaciones suponían una instancia superior de mediación, abriendo paso al clientelismo de los períodos populistas y al predominio posterior de la mediación burocratizada.

Al presentarse como "nuevos" instrumentos de acción política directa, que permiten no sólo reconocer la existencia de los sectores oprimidos sino transformarlos, como actores sociales y políticos relevantes, en los propios sujetos de la democracia, ellos traspasan el ámbito, por ejemplo, de los partidos y de los sindicatos. Ya no se trata simplemente de miembros de una

determinada categoría ocupacional, o de un grupo con intereses específicos y orientaciones ideológicas comunes, sino de individuos que se definen por su posición de privación de necesidades básicas. Al contrario de la acción sindical, no se trata de organizar individuos a partir de la posición que ocupan en el proceso productivo, sino de movilizarlos a partir de desigualdades que dicen relación al consumo público. Finalmente, los movimientos se articulan en función de una o varias reivindicaciones colectivas, definidas según carencias comunes y definiendo a la vez las más variadas "colectividades" (mujeres, usuarios de determinados servicios, cooperativistas, etc.).

Si bien eso nos revela el grado de autonomía que han alcanzado los movimientos populares y comunitarios, que no se limitan a plantear sus demandas y servir de masa de maniobra para los representantes locales de los partidos y de la burocracia, demuestra también los desafíos que la cristalización de esas prácticas podrá representar para el funcionamiento de un Estado democrático. Alguien ya dijo, con absoluta propiedad, que con la eliminación del Estado autoritario, la sociedad latinoamericana podrá finalmente hacer florecer su autoritarismo secular.

DEMOCRATIZACION, CRECIMIENTO Y JUSTICIA SOCIAL, EXPLORANDO UNA UTOPIA POSIBLE

Se desprende de la interpretación introducida en esta oportunidad acerca de la crisis del desarrollo latinoamericano que crisis y democracia son prácticamente dos caras de una misma medalla. Hace sentido, por eso mismo, que recobren vigencia en el período actual los ideales de libertad, justicia social y equidad. En efecto, la evolución económica y sociopolítica de la región pareciera indicar la necesidad urgente de superar la disyuntiva entre progreso material y equidad. En otras palabras, acumulación, distribución y ciudadanía constituyen no sólo procesos inseparables, sino que, además, son sincrónicos, forma y sustancia de un mismo proceso histórico.

De la equidad funcional al desarrollo equitativo ⁸

En respuesta a ese tipo de razonamiento surgieron alternativas, como las propuestas presentadas por la CEPAL en su Conferencia Extraordinaria celebrada en Ciudad de México en 1987, en donde se privilegia el concepto de "equidad funcional".⁹ El núcleo del argumento es el de que las políticas sociales dirigidas hacia una mayor equidad contienen una dimensión que excede el marco normativo de la justicia distributiva y deben ser entendidas, por consiguiente, "como insumos imprescindibles para la

modernización y democratización de una sociedad, para un ajuste económico que sea dinámico y duradero, y para el objetivo de promover economías productivas y capaces de competir internacionalmente." En ese sentido, se invertía la proposición desarrollista clásica, de que la equidad era responsabilidad de la política social y que ésta buscaba corregir las distorsiones del proceso de crecimiento económico. La justicia social en la distribución de activos e ingresos pasaba a ser vista como "funcional" al proceso mismo de crecimiento.

Sin embargo, la perspectiva adoptada en el presente ensayo supone que quedan todavía cortas las propuestas de equidad funcional. Desde luego, porque la realidad demuestra que los desafíos son mucho más complejos, lo cual exige una transformación aún más radical del razonamiento económico. Por otra parte, al definirse la equidad como "funcional" al desarrollo y no como un fin en sí misma, se sigue atrapado en la racionalidad formal, económica, en circunstancias en que la lógica social supone un otro tipo de racionalidad, sustantiva, en donde se invierten los términos de esa ecuación: el crecimiento debe ser funcional a la equidad, y no al revés. En verdad, buena parte de la "crisis de la planificación" reside precisamente en eso, en su encapsulamiento en un tipo de racionalidad antitético a la resolución de los conflictos sociales. Los resultados están a la vista.

En primer lugar, la evolución reciente en América Latina indica que el crecimiento económico ha prescindido, en los hechos, de la "funcionalidad" de la justicia social para su realización. Si la realidad obliga a reconocer que el proceso de crecimiento ha sido una condición necesaria pero no suficiente para asegurar un desarrollo socialmente justo, hoy estamos forzados a considerar que las perspectivas de tasas de crecimiento muy bajas, incluso negativas, imponen aun mayores desafíos a la puesta en práctica de políticas económicas que promuevan la equidad.

Según informaciones de CEPAL,¹⁰ y postulando la posibilidad de materializar las hipótesis más optimistas para retomar el proceso de crecimiento de las economías latinoamericanas, el ingreso por habitante podrá recuperar, al inicio de la próxima década, los niveles observados en 1980. Hoy se sitúan, como ya se ha mencionado, entre los niveles alcanzados en 1960 o 1970, según el país. Del mismo modo, el nivel de industrialización será equivalente al registrado en los inicios de los años setenta. Por otro lado, hacia el año 2000 deberemos sumar 145 millones de nuevos habitantes a los que existían en 1985. Eso equivale al surgimiento de un nuevo Brasil en América Latina, con la consecuente presión por la satisfacción de necesidades básicas crecientes, especialmente en lo que se refiere a la asistencia materno-infantil, a la vejez y a otros grupos y áreas específicas, acrecentándose aún más el ya agudo déficit social.

Las proyecciones sobre empleo, pese a su relativa inexactitud, tampoco permiten conjeturar un futuro mejor o más equitativo para los habitantes de la región. Se estima que habrá que crear cerca de 100 millones de nuevos puestos de trabajo de aquí al final del presente siglo, o incluso más que eso, dependiendo del incremento en las tasas de participación femenina en el mundo del trabajo. Suponiéndose que la productividad de la mano de obra creciera un 2 por ciento anual en los próximos 15 años, la absorción del empleo sería del 0.3 por ciento, mientras la población económicamente activa seguiría creciendo a una tasa del 2.8 por ciento anual. Aún tomándose en cuenta que este conjunto de hipótesis requiere un crecimiento anual mínimo de 4.8 por ciento del producto interno bruto, lo cual de por sí ya es optimista, se podría esperar que nada menos que el 90% de la PEA a ser incorporada hasta el año 2000 se encuentre sin ocupación.

Lo anterior pone de relieve, con tintes bastante sombríos, las dificultades que tendrán que enfrentar los gobiernos de América Latina tan sólo para evitar que la situación social de las inmensas mayorías empeore aún más de lo que se ha deteriorado en los últimos años. Vale reiterar que existe consenso en que la experiencia histórica del desarrollo latinoamericano está lejos de haber permitido la constitución de sociedades equitativas. Los escenarios hacia futuro revelan dificultades crecientes simplemente para impedir que estas sociedades se tornen aún más inequitativas. Postularse, por lo tanto, el diseño de políticas económicas que promuevan la equidad plantea un desafío sin precedentes no sólo para la propia ciencia económica como, principalmente, para el manejo de políticas e instrumentos específicos. Finalmente, la posibilidad de que se logre un consenso social mínimo para las inevitables transformaciones de carácter estructural aún está por confirmarse.

En segundo lugar, el proceso de crecimiento económico no ocurre en un vacío social. Cualesquiera sean los diagnósticos que fundamenten las propuestas de política económica, que sirven apenas para especificar situaciones nacionales pero que no cambian la descripción general introducida anteriormente, hay que examinar las distintas opciones económicas globales que a menudo se propone para la superación de los problemas actuales, y sus implicaciones para la consecución de los objetivos de equidad o justicia social. A título apenas de ejemplo, se podría mencionar las opciones de integración latinoamericana vis-a-vis la reinserción de las economías latinoamericanas en la llamada nueva división internacional del trabajo. Desde luego, no se trata de opciones opuestas, mucho menos excluyentes. Incluso varios partidarios de una u otra las presentan no tanto como opciones sino como imperativos. No es del caso entrar a discutir aquí estos aspectos, y no por ello dejan de ser importantes y merecedores de un análisis detenido y profundo.

Sin embargo, las políticas económicas que privilegian los mercados nacionales y la integración y complementariedad entre éstos a nivel regional, poseen una afinidad mucho mayor con los objetivos de la equidad que las opciones aperturistas hacia el mundo desarrollado. Sólo para mencionar un aspecto, éstas ponen el acento en el desarrollo tecnológico en los sectores más dinámicos de la economía, los cuales permitirían, se supone, no perder contacto con la dirección de las transformaciones a nivel mundial, pero a la vez tienden a perpetuar un perfil de demanda de bienes y servicios característicos de un modelo concentrador de recursos y excluyente en su base social.

Por otra parte, una política económica orientada a la satisfacción de las necesidades básicas de la población, de modo de disminuir las disparidades personales y regionales en la distribución de la riqueza, puede implicar menores tasas de crecimiento del producto, precisamente por la reorientación del proceso de acumulación desde los sectores más dinámicos hacia sectores con mayor atraso relativo, pero presenta sin duda mayores posibilidades en cuanto a su sesgo redistributivo.

En cualquiera de los casos, lo que hay que tener en claro es que las acciones en la esfera de la producción que se orienten a elevar el nivel de vida de los sectores económico y socialmente subordinados, sólo adquieren sentido en la medida en que se destinen específicamente a aumentar la producción y productividad de esos sectores. Eso es radicalmente opuesto a considerar que una determinada opción económica se justifica por la maximización de ventajas comparativas tanto al interior de la economía nacional como de ésta en relación a la economía mundial; y que el componente equitativo se satisfaga a través de transferencias directas e indirectas a los sectores menos favorecidos.

En tercer término, desarrollo social no se confunde con política social. Desde el punto de vista estrictamente social cabe formular el mismo razonamiento aplicado a la política económica, o sea, el preguntarse como debiera expresarse la preocupación por la equidad en la política social: en educación, salud, vivienda y seguridad social. Por de pronto, aunque la situación actual reviste gravedad, las políticas sociales deben proponerse algo más que una cruzada para disminuir la pobreza.

No hay duda que seguirá creciendo la pobreza en la región. Se estima que a fines del siglo existirán 170 millones de habitantes, cerca de un tercio de la población total, viviendo en situación de pobreza. Un veinte por ciento de la población urbana y nada menos que la mitad de la población rural estará constituida por pobres en el año 2000.¹¹ En algunos países, entretanto, la línea de pobreza se encuentra tan cerca del ingreso medio que cualquier acción orientada a superar la pobreza excede los límites de la política social, y se confunde con el propio proceso de desarrollo. Una orientación marcadamente anti-

pobreza de la política social se presenta como prioritaria y hasta indispensable, pero no puede ser considerada como suficiente en sí mismo. Por otro lado, aun en aquellos casos en que la situación de pobreza o de pobreza crítica no abarca contingentes mayoritarios de la población, se puede observar un significativo sector social cuyas carencias e insatisfacciones de necesidades básicas no son menos angustiosas.

Por añadidura, se revela equivocada la postura de asignar exclusivamente a la política social la responsabilidad de corregir o mitigar distorsiones que son propias del proceso de desarrollo, tal como éste se produce a partir de determinadas opciones de política económica. Se muestra también insuficiente una política social fundamentada exclusivamente en el ataque a la pobreza, sin tomar en cuenta la sociedad como un todo y las interrelaciones entre sectores productivos y sociales.

Por último, la propuesta de desarrollo equitativo pareciera superior a la de "equidad funcional" por explicitar la necesidad de establecer una relación orgánica entre política económica y justicia social, entre democracia y equidad.¹² En efecto, el análisis hasta aquí ha intentado sugerir que, antes de todo, un diagnóstico de la situación social de América Latina y el Caribe revela no sólo grandes inequidades sino que pone de manifiesto importantes obstáculos para revertir esa situación. En segundo lugar, se ha insinuado que distintas opciones económicas suponen, y a la vez favorecen, distintos grados de prioridad a los objetivos de equidad. Se indicó también que el desarrollo social trasciende la superación de la extrema pobreza. Restaría subrayar que la equidad rebasa el ámbito de la decisión económica, constituyéndose en una decisión de carácter político estratégico.

En resumen, crecimiento y equidad, si bien no pueden ser considerados necesariamente como sinónimos, tampoco se les puede atribuir un carácter contradictorio o antagónico. El resultado más o menos equitativo de políticas económicas alternativas depende, por consiguiente, mucho más de la voluntad política de hacer de la justicia social el norte y el requisito tanto de la política económica como de la política social, que de las características intrínsecas de éstas.

De acuerdo con ese razonamiento, el objetivo básico de las políticas de reactivación debe ser el de producir cambios significativos tanto en la estratificación social como en las relaciones entre la ciudad y el campo. Ello requiere elevar el nivel de ingreso de los estratos más pobres para que éstos puedan satisfacer sus necesidades básicas en materia de alimentación, vestuario, salud, vivienda y educación; y requiere a la vez asignar prioridad al desarrollo del sector agropecuario.

Se han conocido en años recientes un sinnúmero de propuestas de política para cambiar la posición relativa de los estratos

sociales.¹³ Sin embargo, todas ellas se destacan por defender una articulación más estrecha entre políticas de empleo y políticas salariales. Los sectores más postergados de las sociedades latinoamericanas se caracterizan precisamente por la precariedad de su inserción en el mundo del trabajo, con especial significación en el sector informal urbano. Por ello habría que privilegiar, por ejemplo, la creación y el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas, a través de asesoría técnica y financiera, de instrumentos crediticios, fiscales y tributarios que permitan una mayor formalización del empleo urbano.

Igual importancia cobra la ejecución de una política de salarios que permita recuperar sus niveles reales, principalmente en los estratos más bajos de la fuerza de trabajo. La elevación de los ingresos de las familias más pobres, a través de mayor estabilidad laboral y de mejores sueldos, tiende a promover una elevación en el consumo de bienes en sectores como vivienda, vestuario y alimentación, lo cual reforzaría el objetivo de cambiar la estructura de la demanda y de la oferta, e indirectamente, la estructura social, rompiéndose así el círculo vicioso de la pobreza. En las condiciones de severa restricción externa, tal política favorecería además la producción de bienes y servicios con bajo componente de importaciones.

Si lo que se quiere es un conjunto de políticas económicas a servicio de la equidad, y no la justicia social como un resultado accesorio y casi accidental de la política económica, la misma lógica se aplica a ponerle más atención al desarrollo agropecuario. Habría que reformar la tenencia de la tierra y, al mismo tiempo, revertir la tendencia de modernización agrícola en base a la gran empresa capitalista, con sus requerimientos intensivos de maquinaria y fertilizantes químicos, y favorecer la explotación a través de pequeñas unidades ya sean de tipo familiar, asociado o cooperativo.

Nuevamente, una opción de esta índole requiere de cambios significativos en la política crediticia, una política fiscal que busque la eliminación progresiva de subsidios y, en su lugar, una política realista de precios al pequeño productor rural. No basta pues con garantizar el acceso a la propiedad de la tierra a los sectores desposeídos a través de la reforma agraria, eso de por sí ya un desafío difícil de lograr; hay que garantizar que los instrumentos de política posibiliten el ejercicio de ese derecho de una manera productiva.

En lo que se refiere al desarrollo de la infraestructura productiva (generación de energía, caminos y carreteras, y riego) y social (rehabilitación y construcción de escuelas, postas y centros de salud, y vivienda), se requiere dar prioridad a los equipamientos de uso colectivo. El eje de la política económica en esa área debe ser el desarrollo comunitario. En verdad, las experiencias más exitosas en la región, tanto desde el punto de

vista de asignación de recursos como desde la perspectiva de la distribución de beneficios, pareciera apuntar en la dirección de la comunidad como unidad básica. El carácter normalmente aislado y en pequeña escala de estas experiencias indica que todavía queda mucho por desarrollar en materia de tecnología de gestión y prestación de servicios de infraestructura, al igual que revela los límites impuestos por la dinámica del capitalismo periférico a la viabilización de propuestas de desarrollo comunitario.

Por último, la preocupación por la equidad impone el diseño de políticas tributarias que promuevan la redistribución de recursos nacionales desde el centro hacia la periferia. Resulta difícil concebir una política económica equitativa que no conlleve a una descentralización creciente en la asignación de recursos públicos, así como a la desconcentración industrial que permita, además, detener el proceso de metropolización creciente. Eso por cierto resulta foráneo a muchas propuestas de políticas actualmente en boga y, asimismo, tiene que ser tratado con cierta cautela, puesto que el logro de los cambios requeridos por una política equitativa exige algún grado de centralización de decisiones. Sin embargo, la justicia social, principalmente en las condiciones de la formación social latinoamericana, pasa necesariamente por la revitalización del poder local, lo que a su vez carece de sentido sin una transferencia efectiva de recursos financieros y de activos productivos que le de fundamento.

No se puede cerrar esta sección sin reiterar que los desafíos planteados por la crisis constituyen un reto netamente político. Ello impone reconocer que los problemas provocados por profundas desigualdades socioeconómicas sólo podrán ser afrontados en la medida en que se construyan nuevas alianzas entre los grupos sociales hasta ahora subordinados, de modo de proveer la base de sustentación y de consenso para los cambios sugeridos.

Pobreza socioeconómica y pobreza política

Se ha revisado una variedad de propuestas de política económica y social para la superación de las insuficiencias del estilo de desarrollo que ha predominado en la región en el postguerra. Por otro lado, la puesta en práctica de esas opciones depende de condicionantes que son propias a cada realidad nacional. Sin embargo, pese a la pluralidad de situaciones y de estrategias, es difícil concebir una movilización de recursos productivos de la magnitud que se requiere sin la participación de todos los estratos sociales en la toma de decisiones respecto a las alternativas de desarrollo. Se supone asimismo que las opciones de política que privilegian la equidad requieren, además, de la participación de la comunidad organizada en la toma de decisiones respecto a la apropiación de los resultados del crecimiento.

Por otro lado, si antes se creía que el manejo de la economía y el proceso de crecimiento imponía límites "naturales" a la participación de amplios sectores sociales, y por ende a la equidad, puesto que las decisiones económicas se fundamentan en una racionalidad técnica, instrumental, a la cual es ajena la idea de participación ciudadana y de "justicia social" (que se supone obedecen a una "irracionalidad" política en la resolución de conflictos), la presencia cada día más fuerte de los movimientos sociales ha demostrado que ese límite es mucho más creado, por lo tanto político, que real. Se trata, en verdad, de un límite impuesto por la planificación económica a partir de un proyecto político que responde a los intereses específicos del grupo o clase social hegemónica, como una imagen de la sociedad ideal, y que se antepone a las demandas concretas de la sociedad.

Lo anterior conduce a destacar que el énfasis en políticas que promuevan un cambio en el estilo vigente hacia un desarrollo más equitativo, tienen por requisito y por resultado cambios significativos en las relaciones y la distribución del poder. Al mismo tiempo, mientras más énfasis se le imprima a los aspectos equitativos y participativos de las nuevas opciones de desarrollo se pueden vislumbrar mayores dificultades de orden político para su implementación, aunque todos estén dispuestos a profesar su adhesión a esos ideales. Como señala Murray Levin, "ningún proponente del autoritarismo, con un mínimo de sofisticación, será estúpido lo suficiente para destruir la fachada de las instituciones democráticas."¹⁴

Por consiguiente, una discusión sobre las dificultades para que se materialice un estilo de desarrollo equitativo en lo económico y social, y democrático y participativo en lo político, no debe disimular nuestro profundo escepticismo sobre las posibilidades reales de que políticas con ese tipo de orientación puedan tener éxito en el contexto histórico del capitalismo en la periferia. Nunca estará demás recordar que los esfuerzos por ampliar la participación económica y social de los sectores hasta ahora excluidos se orientan hacia recursos que, en cierta medida, sólo pueden existir y reproducirse si esos sectores siguen ocupando una posición subordinada en la sociedad. Es así que cualquier opción de desarrollo, y aún más una que elija como su norte la equidad, tiene que tomar en cuenta las relaciones sociales subyacentes al modelo económico, puesto que son éstas las que pueden o no constituir obstáculos para su transformación.

Tal como la dificultad de acceso a bienes materiales define la situación de pobreza socioeconómica, que se pretende erradicar a través del desarrollo equitativo, así también se puede clasificar la distancia de los sectores excluidos del poder como pobreza política.¹⁵ Eso implica, por de pronto, reconocer que somos sociedades económicamente pobres y políticamente miserables. Implica destacar también que una reflexión sobre los límites de la planificación ante la presente crisis debe ser complementada

por un análisis, aunque somero, del tema de la organización social y de la participación; de modo a orientar las acciones societales hacia la superación de la indigencia política a que están relegados amplios sectores de la población.¹⁶

Se debe destacar, desde luego, que si bien la trayectoria reciente de muchos países de la región revela largos períodos de funcionamiento del régimen democrático formal, se puede avanzar el concepto de que la democracia participativa y pluralista, tal como se la concibe hoy día, es por lo general ajena a nuestra formación histórica. Aún en las situaciones en que han sido respetadas las reglas y ritos formales del proceso democrático, tales como el funcionamiento del legislativo y la realización regular de las elecciones, un análisis más detenido confirma la ausencia de contenidos sustantivos en esos procesos. A título de ejemplo, bastaría con mencionar que no son pocos los casos en que grupos significativos de la sociedad no pueden participar en los procesos electorales, como también el hecho de que las reglas de participación en ellos muchas veces las hacen restrictivas y sin posibilidades reales de selección. Las debilidades indicadas con relación al sistema de partidos reducen aún más las elecciones a simples ejercicios de democracia formal.

Eso equivale a decir que mientras el aparato estatal y las instancias de decisión pública permanezcan cerradas a las grandes masas de la población, y el ejercicio de la ciudadanía política se restrinja al ritual electivo realizado a intervalos regulares de tiempo, más formal que sustantiva seguirá siendo la democracia en los países de la región. En definitiva, una sociedad sólo podrá proclamarse efectivamente democrática, y sólo se podrá materializar un estilo de desarrollo que privilegie la equidad, en la medida en que se viabilice el ejercicio real y cotidiano de esos ideales a través de procesos sociales concretos, o sea, a través de las instituciones que regulan las vidas de los individuos. Aunque cambie radicalmente el rol asignado a la planificación en ese contexto, es innegable su carácter estratégico para viabilizar este tipo de alternativas.

Lo anterior requiere, en primer lugar, el ejercicio de los derechos más elementales de ciudadanía, tales como el derecho de celebrar reuniones, de pertenecer a partidos políticos y a organizaciones representativas de clase, así como el acceso a los medios de comunicación. Pero la ciudadanía debe trascender la dimensión individual. Hace falta la representación y la participación, lo que permite el surgimiento de una acción común y organizada que adquiera un sentido de decisión colectiva.

En segundo lugar, la práctica democrática supone que los derechos de ciudadanía ejercidos en forma colectiva puedan asegurar la intervención en la toma de decisiones y en la ejecución de las alternativas de política. Se hace pues indispensable definir el tipo y el grado de autonomía de las

organizaciones sociales para intervenir en el proceso decisorio gubernamental, especialmente en lo que respecta a decisiones de acumulación y de distribución del excedente. Se revela igualmente indispensable la existencia de múltiples instancias de intervención, para permitir que la participación asuma un carácter dinámico y no meramente formal, de homologación, como asimismo posibilitar sucesivas transformaciones en el diseño original de políticas y programas, ya sea porque cambiaron las necesidades o porque cambió la percepción de la población acerca de las prioridades que se debe atribuir a ellas.

En la referencia a que, desde una perspectiva histórica, la resolución de los conflictos sociales en los países de la región ha ocurrido siempre al interior de las élites, de tal suerte que la herencia patrimonial, burocrática y autoritaria de la formación social latinoamericana ha impuesto y seguirá imponiendo sus límites a las posibilidades de construcción democrática y de un desarrollo equitativo en el corto plazo. Eso da lugar un tercer orden de acciones específicas para superar los obstáculos de esa naturaleza. Se trata de vislumbrar una estructura de oportunidades de participación que permita la satisfacción de necesidades desde la perspectiva de los sectores involucrados, y no sólo a partir de los intereses nacionales definidos por el Estado. En lo que se refiere a la incorporación de nuevos actores organizados, se trata también de asignar mayor peso específico a las organizaciones sociales y comunales que representen los intereses de los sectores populares.

Íntimamente ligado a este último aspecto, se encuentra la delimitación de los diversos ámbitos de la acción social. Por eso mismo, una importante iniciativa para fortalecer las perspectivas de participación en el desarrollo y a la vez contribuir a frenar el crecimiento del aparato estatal está relacionada con la definición del espacio estatal, privado y comunitario. Como nadie "vive" en Chile, Argentina o Brasil, y sí en Santiago, Buenos Aires o Brasilia, o aún en barrios o comunidades específicas, una estrategia de desarrollo participativa requiere de una delimitación, ante todo, territorial de la acción estatal. Del mismo modo, se requiere delimitar donde termina la acción del Estado y donde el sector privado asume el rol protagónico. Hoy, más que nunca, se aboga también por un creciente margen de maniobra para las organizaciones que conforman el dominio de la acción comunitaria, ni estatal ni privada.

Un quinto conjunto de propuestas para permitir que la participación de los sectores más desposeídos de la población asigne un contenido real a la búsqueda de la equidad, se refiere al fortalecimiento de las oportunidades para el surgimiento de organizaciones sociales y comunales desde la base. Ello se reviste de importancia por el hecho de que los grupos sociales ya organizados disponen de mayores medios materiales, organizacionales y de información que les permite una mayor

participación en la toma de decisiones públicas; razón por la cual éstos grupos tienden a privilegiar las acciones que no pongan en peligro sus necesidades y sus pautas de consumo.

Se trata, en resumen, de posibilitar el surgimiento de un mayor número de actores organizados y romper así los monopolios de influencia en la definición de los objetivos prioritarios de la acción gubernamental, y de las estrategias para alcanzarlos. Eso requiere de niveles mínimos de educación universalizada, pues la educación ofrece a los individuos y grupos el instrumental necesario para el procesamiento de información, permitiéndoles así concretar su participación en las decisiones del desarrollo. De igual modo, se debe garantizar el acceso de las organizaciones de base a múltiples fuentes de información, así como promover la capacidad de los sectores menos organizados para analizar esas informaciones y traducirlas en acciones compartidas por todos, lo que imprime mayor autonomía e independencia a éstas vis-a-vis los agentes externos a la comunidad, sea un grupo de técnicos, organizaciones voluntarias o el gobierno central.

Democratización del Estado y democracia en la base

Es indiscutible que entre las condiciones sociopolíticas para llevar adelante las estrategias propuestas hacia mayor democracia y más equidad, se destaca el rol del Estado como actor decisivo tanto para impulsar el proceso de acumulación como para orientar los procesos de distribución. A ello se antepone obstáculos que clasificados en este documento como deformaciones estructurales en la formación del Estado nuestra región.

Han sido señaladas, al inicio del trabajo, las tensiones resultantes de un Estado que antecede o se antepone a la sociedad, así como las consecuencias para la planificación: el autoritarismo, el corporativismo y el burocratismo. Se apuntó también al hecho de que, a partir de los procesos de cambio acelerado en las estructuras económico y social de la mayoría de los países de la región, principalmente en las últimas cinco décadas, esa formación social y ese Estado hizo crisis. Por último, se hizo hincapié en que esa situación de crisis todavía persiste, puesto que los diversos intentos de resolución de los conflictos sociales provocados por la modernización han sido incapaces de cambiar las estructuras políticas y de poder.

Por otra parte, la eclosión de la crisis financiera y la evolución reciente en muchos países de la región demuestra que se ha ahondado la ruptura entre el Estado y la sociedad. Esta sigue atomizada y con diferentes niveles de organización, y pese a la creciente capacidad de movilización social, la sociedad todavía no refleja la pluralidad de intereses presentes en su interior, exacerbando las prácticas clientelísticas y corporativistas de articulación de demandas en muchos países de la región.

El resultado final de la situación descrita es que el Estado sigue representando, aunque con serios problemas de legitimidad, el único actor con capacidad para ordenar la pugna de intereses y orientar el proceso de desarrollo. Considerándose además los abismos económicos y sociales entre los diversos sectores de la sociedad, con sus secuelas de polarización, desconfianza y resentimiento, la arena estatal sigue representando el espacio privilegiado para que se pueda forjar un pacto social que ofrezca sustento a las alternativas propuestas, cabiéndole al Estado la doble función de impulsar el proceso de acumulación y crecimiento y promover la integración y justicia sociales.

Antes de entrar a perfilar propuestas específicas para la democratización a nivel macrosocial, y que complementan las propuestas para la participación microsociales introducidas en la sección precedente, conviene destacar el carácter muchas veces equivocado con que se plantea "la cuestión del Estado" en América Latina. Normalmente se reduce el problema a una cuestión de achicamiento del aparato estatal, bajo la lógica del pensamiento económico clásico y en el contexto de la interrelación entre el papel del Estado y el de los demás agentes económicos en el proceso de desarrollo. La propia definición de ese aludido "papel del Estado" también pone de relieve el razonamiento económico. Constituirían tareas prioritarias del Estado, según esa óptica, tanto corregir posibles fallas de los mecanismos de mercado como complementar las acciones de los demás agentes. No debe sorprender, por lo tanto, que se concentre y se reduzca el análisis del Estado en nuestra región a un problema de tamaño.

El análisis de la formación social de América Latina y la del Estado latinoamericano apuntan a que el enfoque neoliberal, antes de considerarse si está equivocado o no, o si agota todas las dimensiones del tema, simplemente no tiene cabida en nuestro contexto. El Estado ha sido y seguirá siendo durante mucho tiempo el principal "agente económico", independiente de preferencias personales o inclinaciones ideológicas. Por consiguiente, éste será un Estado "grande" en cuanto a su presencia económica, social y política, independiente de las recomendaciones que se haga en pos de su reducción.¹⁷

Ese mismo razonamiento se puede aplicar, con evidente ahorro del tiempo, al papel del Estado en "corregir posibles fallas de los mecanismos de mercado". Hace sentido plantear conceptualmente el tema de esa manera en situaciones en las cuales, sí, existe un mercado y, sí, sus mecanismos satisfacen las necesidades del desarrollo la mayor parte del tiempo. En donde no se cumplan esas condiciones, para quedarnos sólo con éstas, carece de sentido suponer la existencia de aquel Estado.

En resumen, se propone achicar al Estado y pasar al sector privado y al mercado la asignación de recursos y el liderazgo del proceso de crecimiento, olvidándose, si ya no fuera suficiente la

formación histórica de la región, que la propia crisis pone en tela de juicio precisamente la capacidad del sector privado (es decir, la banca) y del mercado para asumir un rol protagónico en el desarrollo. Diversos pensadores norteamericanos han llamado la atención para el hecho, histórico dicho sea de paso, que la violencia es tan norteamericana como el pastel de manzana, aunque por cierto eso desagrada a muchos nacionales de ese país. Del mismo modo, ya es tiempo de que se reconozca que la hipertrofia del Estado es una característica tan latinoamericana como la cumbia, la samba, las empanadas y las tortillas de maíz.

Eso no significa, bajo ningún concepto, avalar el autoritarismo y el burocratismo que suele resultar de la hipertrofia estatal. Pero implica, al mismo tiempo, subrayar que cualquier opción de recorte del aparato estatal tiene alcances bastante limitados en América Latina. Habida cuenta de que no se trata de proponerse una expansión deliberada de las actividades estatales, ni tampoco que la reducción de sus acciones en todas las esferas de la vida social debiera ser de por sí un objetivo de una nueva estrategia de desarrollo, conviene reiterar que cabe al Estado la doble función de impulsar el proceso de acumulación y promover la justicia social. Para hacer frente a los nuevos desafíos de la época actual, distinguiéndose con claridad la pugna anti-estatal de la pugna por mayor control social sobre las acciones del Estado, se hace necesario, ante todo, imprimir mayor representatividad a las instituciones públicas y gubernamentales.

Con el objeto de consolidar los esfuerzos de democratización se hace indispensable, en primer lugar, fortalecer la capacidad política del Estado, entendida como el perfeccionamiento de su capacidad para ordenar las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones políticas y públicas, así como las relaciones al interior de éstas. No se trata de sustituir a los partidos políticos en su función de articulación de interés sino que, a raíz de las debilidades del sistema partidista y del legislativo, buscar corregir las distorsiones más evidentes en la estructura y distribución del poder. El fortalecimiento de la capacidad política del Estado, se orienta pues a compartir recursos políticos escasos, como el acceso a la propiedad, el acceso a la información, la creación de múltiples instancias de intervención en el proceso de decisión y la propia capacitación para la decisión pública.

En segundo lugar, corresponde también el fortalecimiento de la capacidad tecnico-administrativa del Estado. La descentralización del proceso decisorio es, sin duda, un poderoso instrumento para imprimir mayor flexibilidad a la estructura burocrática. Sin embargo, se debe evitar recurrir a la tradicional "delegación de facultades para la ejecución" como forma para descentralizar. La descentralización exige no sólo la facultad para realizar determinadas acciones sin recurrir a instancias superiores, sino

el poder para tomar decisiones e incluso modificar normas y reformar, si fuera necesario, decisiones anteriores.

Finalmente, los desafíos actuales requieren el fortalecimiento de la capacidad de planificación por parte del Estado. Uno de los objetivos de una estrategia de desarrollo con equidad es precisamente el de promover cambios estructurales en la sociedad, lo que a su vez supone la emergencia de intereses divergentes y hasta contradictorios. La tendencia, a la descentralización, debe desenvolverse, por tanto, paralelamente al movimiento por establecer algún grado de centralización que permita la resolución de conflictos más difíciles y, de ese modo, transformar probables callejones sin salida en oportunidades de desarrollo y de profundización de la democracia.

Hay, por supuesto, que huir de los esquemas rígidos de formulación y ejecución de políticas y, partiendo del hecho de que la planificación excesivamente centralizada es incompatible con la participación de amplios sectores sociales, enfatizar la capacidad de negociación y persuasión por sobre la del comando jerárquico. El tecnocratismo, como un conjunto de valores y prácticas sociales resultantes de la sustitución de la política, en la resolución de los conflictos ineludibles del desarrollo, por la racionalidad técnica, instrumental ya no tiene cabida.

Al igual que el tecnocratismo, hay que resistir su opuesto, el asambleísmo. Este parte de una concepción de la democracia directa, ateniense, en que todos deben ser llamados a decidir sobre cualquier cuestión, no admitiéndose instancias intermedias de decisión. Así como el tecnocratismo reivindica para sí el monopolio del saber técnico, asignando el carácter de disfuncional a todo lo que no se conforme a los cánones de la racionalidad instrumental, el asambleísmo niega todo el conocimiento que no surja de las bases populares, puesto que éste se basa en una racionalidad sustantiva que, al cuestionar los medios utilizados para alcanzar un determinado objetivo, subordina la eficiencia a criterios políticos.

Resulta igualmente importante la adopción de una estrategia de desarrollo integrada. Políticas y programas diseñados sectorialmente, referidos muchas veces a áreas territoriales específicas, sin tomar en cuenta las relaciones entre sectores productivos y sociales, y sin considerar los diferentes niveles de planificación, se prestan mucho más a opciones de simple movilización popular para la ejecución de proyectos que al reordenamiento de estructuras y procesos sociales.

Límites institucionales de la planificación

Desde el punto de vista de los sectores sociales postergados en el desarrollo, un requisito básico para garantizarles una parcela

más equitativa de los frutos del crecimiento es la capacidad de organizarse autónomamente. Corresponde pues a la realidad afirmar que la justicia social se confunde con organización social autónoma. En ese sentido, políticamente pobre es aquella persona o grupo cuyas posibilidades de organizarse son escasas o han sido reiteradamente reprimidas. Las reflexiones introducidas en las secciones anteriores acerca de la democratización del Estado y la necesidad de ampliar los cauces para la participación de los sectores subordinados, representan una indicación de lo que incumbe realizar para disminuir las situaciones de pobreza política, y que complementan y viabilizan las alternativas para la reducción de las desigualdades socioeconómicas.

La implementación de una opción estratégica por la equidad así entendida, supone un proceso de negociación permanente, en un contexto conflictivo, entre el Estado y las instituciones que constituyen la sociedad civil. Se ha subrayado, además, que la participación sólo puede hacerse efectiva en aquellas situaciones donde la comunidad dispone de recursos materiales, financieros y de información para organizarse colectivamente y defender, con un mínimo de autonomía, sus intereses en el reparto más equitativo de los recursos económicos, políticos y sociales. Sin embargo, tanto los programas de desarrollo impulsados desde el Estado como las estrategias de participación de los sectores sociales postergados, se actualizan a través de algún tipo de ordenación burocrática, casi siempre, una organización pública.

Por otro lado, la burocracia, en sentido más real que de ideal weberiano, representa un microcosmo de la sociedad. De ser así, la idea de una administración pública simétrica, neutral, sin faccionalismos y disociada de la política se revela no sólo como un mito sino que, además, es perniciosa para la sobrevivencia de una sociedad abierta, pluralista y más justa, principalmente en los países que todavía no se han consolidado como sociedades nacionales. Si le agregamos a esa constatación el hecho de que, en nuestra región, el Estado antecede en muchos sentidos a la sociedad, se justifica plenamente una incursión por las características del comportamiento burocrático, puesto que factores situacionales y políticos propios de las organizaciones influyen decisivamente las políticas y programas de desarrollo de índole equitativa y, por ende, participativa.¹⁸

Para los objetivos del presente documento, la regularidad más importante del comportamiento burocrático se refiere a que la posición asumida por un determinado administrador acerca de cualquier tema, estará siempre fuertemente influenciada por su posición en la estructura institucional del gobierno. Eso se puede resumir a través del enunciado de una ley: "la visión de un burócrata depende de la ubicación de su oficina".¹⁹

Eso significa que, en el diseño de estrategias económicas y sociales alternativas, los responsables por la planificación

deben dedicar especial atención al estudio de la "cultura" de las organizaciones que se harían cargo de su puesta en práctica. Habida cuenta de los demás aspectos discutidos anteriormente, es eso lo que en últimos términos determinará los alcances y límites de tales estrategias. La cultura de una organización burocrática refleja su historia institucional, ideología, valores, símbolos, prejuicios profesionales y padrones de comportamiento cristalizados a través de su existencia.

Lo que se intenta subrayar aquí es que existen conflictos entre los valores y estrategias de participación y de justicia social planteados por grupos, muchas veces reducidos, de técnicos y planificadores interesados en promover cambios de consideración en la sociedad, y el contenido autoritario de los valores y estrategias tradicionales todavía vigentes en la sociedad en su conjunto, especialmente en el Estado. Los comentarios de Dudley Sears ilustran muy bien lo que acaba de ser dicho:

Un chiste corriente en los medios internacionales. relata el intento de un economista progresista, nacional o extranjero, de vender reforma agraria, industrialización, un sistema de recaudación de impuestos más eficaz, un sistema escolar más abierto o una mayor independencia del poder extranjero, precisamente a un gobierno cuya razón de ser es evitar que eso suceda o, por lo menos, limitarlo a su mínima expresión.²⁰

Un ejemplo, a estas alturas clásico, de fracaso de políticas públicas que puede ser claramente atribuido a la falta de consideración previa a las variables institucionales, es el que nos ofrecen las políticas habitacionales de corte social. Normalmente, el principal mecanismo de implementación de éstas se encuentra en manos de un organismo financiero. Hay que subrayar, de inicio, la contradicción presente en los propios términos como se plantea el problema. Si el mercado pudiera atender, de acuerdo a sus criterios de racionalidad, las demandas sociales de vivienda, la intervención del Estado sería absolutamente prescindible. Al hacerse cargo el Estado se impondría una racionalidad distinta, en donde los aspectos sociales primarían o prevalecerían sobre los financieros.

Ahora bien, ¿qué sucede al proponerse, tal como ocurre en diversos países, un Banco Nacional de Vivienda como principal mecanismo para la ejecución de tal política? Sucede que un banco es administrado por banqueros y un banquero que no logra invertir sus recursos sin una tasa de ganancia aceptable es simplemente incompetente, un mal profesional, aunque sus acciones puedan estar orientadas a partir de valores sociales ampliamente aceptados. El resultado final es que, poco a poco, se van desvirtuando los objetivos iniciales, como sería en ese caso el proveer vivienda a bajo costo para los estratos populares, y los

nuevos financiamientos pasan a orientarse hacia las capas medias y altas, las que pueden garantizar un grado de rentabilidad al sistema como un todo. Cuando se propone el retorno a la política original, concebida con la mejor de las intenciones, el sistema en su conjunto se ve enfrentado a la posibilidad muy real de quiebre. Ilustraciones como ésta no faltan en el área de las políticas sociales y los sistemas, por ejemplo, de "crédito educativo" sólo comprueban lo dicho.

No obstante estar simplificando demasiado el problema, en la medida que existen otras variables que también contribuyen al fracaso de políticas como las de vivienda "de carácter social", lo importante es destacar qué factores como el mencionado juegan un rol igualmente decisivo para el éxito o fracaso de cualquier programa que suponga la existencia de una organización burocrática para su ejecución.

El análisis de la mencionada ley del comportamiento burocrático permite introducir, desde el perspectiva institucional, una serie de principios sobre el proceso de decisiones públicas. Por su carácter auto-explicativo y obedeciendo a criterios de brevedad, sólo se enuncian a continuación cada uno de los postulados:

- a) el resultado de las decisiones públicas no se dirige necesariamente a la solución de un problema, sino que es ante todo el resultado de la competencia, alianzas y compromisos (y, por supuesto, mucha confusión) entre los diversos actores involucrados;
- b) los actores que participan en el juego burocrático para adoptar una determinada decisión no son las instituciones como tales sino los individuos que las componen;
- c) las decisiones que emanan del juego burocrático no son, en absoluto, exclusivamente "racionales" y neutrales, sino que se fundamentan, en gran medida, en las concepciones subjetivas, y de clase, respecto a cuáles son los objetivos nacionales, organizacionales y individuales;
- d) en materia de programas públicos, la acción no necesariamente presupone intención. El resultado del comportamiento de los representantes de diversas organizaciones respecto a un determinado asunto es muy raras veces intencional para cualquier individuo o grupo;
- e) cuanto más controvertidos fueren los intereses involucrados en un programa específico, mayor será la probabilidad que ello no sea implementado; y
- f) decisiones respecto a asuntos controvertidos que puedan ser postergadas, lo serán siempre.

Las implicaciones de esos postulados para el diseño y ejecución de políticas tendientes a promover la participación de las organizaciones sociales en la planificación, y a la vez permitir el surgimiento de sociedades más equitativas, son bastante variadas. Sin embargo, se pueden destacar las más importantes.

En primer lugar, hay que establecer con absoluta claridad los objetivos de las distintas políticas y programas que componen una estrategia global en favor de la justicia social, así como examinar las articulaciones entre éstas y los instrumentos disponibles para su implementación, de modo que se eliminen posibles contradicciones y se asignen prioridades en función de los grupos sociales que se pretende incorporar al desarrollo.

Igualmente esencial, en segundo término, es determinar la base de poder real de los gestores de cada política, un aspecto al cual normalmente no se dedica mucha atención y que explica en gran medida los fracasos en los intentos de imprimir mayor preocupación social en las políticas económicas del pasado. Las experiencias de reforma agraria constituyen quizás el ejemplo extremo de la no consideración de ese aspecto.

En tercer lugar, corresponde determinar en qué medida la esencia de muchas organizaciones públicas es antitética o por lo menos contradictoria con los objetivos no sólo de la equidad y de la participación en términos generales, sino que en términos de los programas específicos que se quiere implementar.²¹ En esa misma dirección se hace indispensable preguntarse en qué medida la ejecución de la políticas propuestas favorece el dominio de una perspectiva profesional específica, muchas veces inadecuada para la solución de las insuficiencias señaladas.

En lo que dice relación con los grupos sociales existentes y su posición relativa en la sociedad, la preocupación institucional obliga a precisar la naturaleza del grupo de interés que surgirá con la implementación de los programas, así como el grado de intervención que éstos podrán ejercer en su ejecución. Del mismo modo, habría que procurar que el interés creado por la implementación de los programas represente a amplios sectores y no permita el surgimiento de clientelas, muchas veces como verdaderas oligarquías, cuyos objetivos de largo plazo pueden contrariar la propia finalidad de las acciones propuestas.

Por último, sería de interés determinar, como contrapartida a la identificación de la base de poder real de los administradores públicos para llevar a cabo sus programas, cuáles son los instrumentos y mecanismos institucionales para lograr el consenso social necesario para el éxito de una alternativa de desarrollo orientada hacia los sectores más desposeídos--por ende, más desorganizados--de la población. Se podría afirmar que las posibilidades de lograr un consenso social en torno a la justicia social, o al desarrollo equitativo, depende, en buena

medida, de los grados de consenso o de conflicto prevalecientes en la sociedad; el patrón histórico de respuesta del Estado a las movilizaciones de carácter popular y reivindicativo; y el tipo de control ejercido por los partidos y el legislativo en las acciones desarrolladas por la administración pública.

CONCLUSIONES

1. Si, tal como se afirmó al inicio, no cabe abandonar la planificación, tampoco corresponde embarcarse en proyectos de ingeniería social no necesariamente referidos a posibilidades concretas de transformación. Una primera conclusión es pues la de que tienen poco valor las discusiones acerca de alternativas de desarrollo en sí mismas, sin referirlas a dinámicas histórico-nacionales determinadas. En cambio, sí, hace sentido evaluar el potencial de éstas propuestas en cuanto a promover la participación de los sectores populares, y en la creación o fortalecimiento de un estilo de desarrollo democrático.

2. Por otra parte, aún desde un punto de vista general, el entorno sociopolítico y económico no permite mucho optimismo en cuanto a la constitución de sociedades más equitativas y más participativas. Las cifras a ese respecto son elocuentes, pero todavía más elocuentes lo son las relaciones sociales y de poder que se encuentran detras de las cifras.

3. No cabe duda que la denominada "crisis" del desarrollo o la crisis de la planificación son reales y estarán con nosotros durante un buen tiempo. No sólo los paradigmas de interpretación de la realidad latinoamericana perdieron mucho de su validez, como también se resiente la ausencia misma de paradigmas normativos capaces de captar la atención de actores sociales relevantes. En ambos casos se puede identificar la debilidad de los esquemas tradicionales de planificación, los cuales se han visto privados de sus fundamentos interpretativos y normativos.

4. Lo anterior no implica caer en un nihilismo a ultranza, ni mucho menos que se debe dejar proponer políticas concretas para por lo menos evitar que el deterioro social siga creciendo. Sin embargo, como hay que partir del reconocimiento de que no se podrá ir muy lejos dentro de la institucionalidad vigente, se hace indispensable abocar las energías por entender mejor los engranajes de los procesos de decisión pública y determinar los avances posibles en esa area.

5. La planificación no puede más que reproducir el padrón de relaciones sociales prevalecientes en una determinada época. Las propuestas de cambio social que a menudo manejan los

planificadores, al no reconocer ese hecho, se encuentran siempre al borde del voluntarismo. Aunque enfrentarse a esa realidad provoque por cierto frustración en los que han creído durante mucho tiempo ser "agentes del cambio", existe por supuesto un espacio de maniobra dentro de "la planificación posible".

6. En los estrechos límites de lo posible, se pueden destacar algunos roles claves para la planificación. Desde luego, hay que asumir de una vez, sin mistificaciones de cualquier orden, que corresponde a la planificación instrumentalizar el proyecto político hegemónico en la sociedad. Por eso mismo, corresponde también al planificador el importante papel de identificar las contradicciones entre la acción gubernamental y los intereses en pugna en la sociedad, de modo a imprimir mayor eficacia social a los programas públicos. En tercer término, le incumbe el análisis del entorno internacional para poder identificar oportunidades y obstáculos que se presentan en el escenario externo.

7. En lo que dice relación con la generación de propuestas de desarrollo equitativo, se hace presente un esfuerzo considerable para superar el encapsulamiento actual de la planificación respecto de la racionalidad económica. Eso significa estrechar aún más las relaciones entre política económica y política social, lo cual requiere imprimir prioridad a proyectos como los de integración regional e intersectorial, de desarrollo agropecuario, de fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa y de modelos de producción cooperativos y asociativos, así como de reordenamiento de las políticas fiscales, tributarias y crediticias que promuevan un real distribución de activos y de ingresos en la sociedad.

8. Se hizo especial hincapié en el concepto de que, para permitir el surgimiento de nuevos actores sociales y garantizar la participación de las organizaciones sociales en la gestión pública, se impone la democratización del aparato estatal, bien como de la propia sociedad, definiéndose claramente el espacio institucional y productivo entre ellos. Particularmente importante, para imprimir mayor representatividad a sus instituciones, se revela el fortalecimiento de la capacidad política del Estado, de su capacidad técnico-administrativa de su capacidad de planificación. Asimismo, pierden significado las propuestas de achicamiento puro y simple del Estado, distinguiéndose claramente la lucha anti-estatal por la lucha por mayor control social sobre las acciones públicas.

9. Destacóse, al respecto, el signo francamente positivo de la presencia en el escenario político de los "nuevos" movimientos sociales. Especialmente auspicioso ha sido constatar que las demandas tradicionales de éstos movimientos dicen relación, en la actualidad, a un nivel social, de satisfacción de necesidades básicas, de conquista de derechos de ciudadanía y de intervención

directa en los asuntos públicos; mucho más que al nivel político de la democracia parlamentaria formal.

10. De lo anterior se desprende que, mucho más importante que la identificación de posibles actores sociales relevantes para la tarea de reordenamiento de la sociedad en bases más equitativas y participativas, se deben concentrar esfuerzos en el análisis de los conflictos sociales. En otras palabras, a la vez de centrar la atención en los actores tradicionales como la clase media, los empresarios, obreros, tecnócratas, etc., hay que partir del conflicto, y de la constelación de intereses que se forman a su alrededor, para entonces poner los actores en movimiento; única forma de agregar sentido a la acción (o transformación) social.

11. No se puede olvidar, por otro lado, so pena de caer nuevamente en el voluntarismo, que la participación ciudadana organizada tiene también sus propios límites. La experiencia histórica en nuestra región demuestra que los modelos de planificación participativa tienen éxito hasta el momento en que los grupos dominantes en la comunidad logran una mejor inserción en la economía y en la sociedad, fortaleciendo así las relaciones de dominación preexistentes. Esto importa decir que la participación, al igual que la equidad y la justicia social, puede muy bien ser funcional al desarrollo del capitalismo en una determinada etapa. Hay que definir, por lo tanto, esos límites, y tornarlos explícitos. Peor que el voluntarismo que caracteriza la planificación en América Latina sería sustituirlo por la manipulación enmascarada por el control social.

12. Dentro de los ya señalados retos de la planificación en la actualidad, se destaca la incorporación en términos operativos del concepto de pobreza política. Así como no se puede esperar una recuperación del proceso de crecimiento sin una disponibilidad significativa de recursos productivos, así también resulta irreal imaginarse que esta recuperación puede tener lugar si no se resuelven las situaciones de extrema desigualdad en la distribución de recursos económicos y políticos. Entre las propuestas introducidas anteriormente cabe subrayar:

-el ejercicio de los derechos fundamentales de ciudadanía, como la pertenencia a partidos políticos y organizaciones sociales y la libertad de organización y de manifestación;

-la intervención directa en el proceso de toma de decisiones, definiéndose, por ejemplo, el tipo y grado de autonomía de las organizaciones sociales, y la existencia de múltiples instancias de intervención;

-una estructura de oportunidades de participación que facilite la incorporación de nuevos actores, sea asignando mayor peso específico a las organizaciones de base, sea por vía de la descentralización y de mecanismos de co-gestión;

Notas

1. Para una excelente interpretación del autoritarismo en América Latina, véase José Medina Echavarría, "Apuntes acerca del futuro de las democracias occidentales," Revista de la CEPAL, N° 4, segundo semestre de 1977, pp.113-137, considerado por Jorge Graciarena en reciente trabajo preparado para la División de Desarrollo Social de CEPAL (Una esperanzada visión de la democracia, LC/R.650, 12 de mayo de 1988) como su "testamento intelectual". El pensamiento de Don José, en el cual la planificación ocupa un lugar de destaque, aunque injustificadamente poco reconocido, puede ser encontrado en Adolfo Gurrieri, org., La obra de José Medina Echavarría, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1980. Véase también José Medina Echavarría, Discurso sobre política y planeamiento, México, Siglo XXI editores, 1972.

2. Véase al respecto, Carlos de Mattos, "Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana," Revista de la CEPAL, N° 8, agosto de 1979, pp.79-96 y Adolfo Gurrieri, "Vigencia del Estado planificador en la crisis actual," Revista de la CEPAL, N° 31, abril de 1987, pp.201-217.

3. Para el período 1950-1980 véase, por ejemplo, CEPAL, Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe, Vol.I, Transformación y crisis: América Latina y el Caribe, 1950-1984, LC/L.332 (Sem.22/3), Santiago de Chile, abril de 1985; División de Desarrollo Social, Transformación estructural, movilidad ocupacional y crisis social en América Latina, 1960-1983, LC/R.547, Santiago de Chile, agosto de 1986; y Germán Rama y Enzo Faletto, "Sociedades dependientes y crisis en América Latina: los desafíos de la transformación político social", Revista de la CEPAL, N°25, abril de 1985, pp.127-145. Datos sobre los efectos sociales de la crisis en años recientes puede ser encontrado en CEPAL, "La evolución de la economía de América Latina en 1986," Cuadernos de La CEPAL, N° 58, LC/G.1501-P; LC/L.425, Santiago de Chile, febrero de 1988, División de Desarrollo Social, La crisis del desarrollo social: retos y posibilidades, LC/L413, Santiago de Chile, febrero de 1987, y División de Estadísticas y Análisis Cuantitativo, "Efectos de la crisis externa en las condiciones de vida de los hogares latinoamericanos", cuadros estadísticos preparados para el UNICEF, Santiago de Chile, diciembre de 1986.

4. Para una discusión en detalle sobre los problemas del Estado contemporáneo véase, entre otros, Ralph Miliband, The state in capitalist society, Nueva York, Basic Books, 1969; Nicos Poulantzas, Political power and social class, Nueva York, Schocken Books, 1978; y Claus Offe, Problemas estruturais do Estado capitalista, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984. Un interesante recorrido por las características del Estado en América Latina, escrito hace casi dos décadas pero que sigue

1983, pp.131-152.

13. Representa un importante aporte en esa dirección el conjunto de estudios publicados por PREALC, Buscando la equidad: planificación para la satisfacción de las necesidades básicas, Santiago de Chile, 1986. Véase especialmente los capítulos de Ricardo Lagos "Introducción: la satisfacción de las necesidades básicas como estrategia de desarrollo", pp.1-19, y de Alvaro García, "Crecimiento equitativo: una propuesta estructural para la satisfacción de las necesidades básicas", pp. 85-147.

14. Murray Levin, Political hysteria in America, Nueva York: Basic Books, 1971, citado en el excelente y demoledor trabajo de Bertram Gross, Friendly Fascism: The new face of power in America, Nueva York: M. Evans, 1980.

15. Véase al respecto del concepto de pobreza política, Pedro Demo, Pobreza sócio-econômica e política, Florianópolis, Editora da Universidade Federal de Santa Catarina, 1980. El mismo autor expresa en forma tajante la relación entre pobreza socioeconómica y pobreza política, entre desarrollo y participación, tal como se la ha concebido aquí: "incluso ritmos menores de crecimiento no necesitan arruinar la participación, a veces hasta pueden favorecer, porque evitan más fácilmente la irreversibilidad tecnológica. La cuestión no será jamás sólo crecer, sino crecer con participación; y vale también la inversa: la cuestión jamás será sólo participar, sino participar del crecimiento." Demo, "Indagaciones críticas sobre la teoría y la práctica de la planificación social," Revista Interamericana de Planificación, N° 68, diciembre de 1983, pp.21-35.

16. Véase a este respecto, Roberto Guimarães, "Participación comunitaria, Estado y desarrollo: El difícil arte de conciliar lo conflictivo". Revista Interamericana de Planificación, N° 83-84, septiembre-diciembre de 1987, pp.15-33.

17. Es interesante notar que si bien la argumentación precedente se ha aplicado a los países de la región, una comparación entre la situación en America Latina y en las economías más avanzadas del mundo capitalista no cambia en modo significativo las conclusiones señaladas. Al tomarse los gastos del gobierno central como porcentaje del producto nacional bruto como indicador de la presencia del Estado en la economía, y al compararse los países industrializados con los países latinoamericanos, se constata una presencia del Estado aún más importante en los primeros. En efecto, el promedio para el año 1982 en ocho economías capitalistas avanzadas (Estados Unidos, Alemania Federal, Reino Unido y Francia, entre otros) fue de 39.8 por ciento, mientras para un grupo seleccionado de países latinoamericanos (México, Brasil, Argentina, Venezuela, Chile y Uruguay), el promedio fue de 28.8 por ciento. Durante el decenio

1972-1982, a excepción de México, todos los demás países latinoamericanos de la muestra aumentaron la participación de los gastos del gobierno central en relación al PNB a tasas iguales o incluso inferiores a las verificadas en los países capitalistas desarrollados. Vale resaltar también que aun un país como Chile, donde la "desestatización" ha sido propuesta y de hecho realizada con más ímpetu en América Latina--en verdad el único país de la muestra que logró disminuir los gastos del gobierno central proporcionalmente al PNB entre 1972-1982 (-10 por ciento)--aun así en 1982 presentaba un valor de 37.6 puntos porcentuales, o sea, sobre la media latinoamericana y equivalente al promedio de los países de economía de mercado de mayor desarrollo relativo (datos del Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial, 1985).

18. Esos aspectos han sido tratados, en mayor profundidad, en Roberto Guimarães, Ecopolitics in the Third World: An institutional analysis of environmental management in Brazil, tesis doctoral, Universidad de Connecticut, 1986. Un resumen esquemático del tema, que sirvió de base para las reflexiones que siguen, puede ser encontrado en Guimarães, "Participación comunitaria, Estado y desarrollo...", op. cit.

19. El enunciado de esa ley del comportamiento burocrático se atribuye a Rufus Miles, ex-Secretario Asistente para Administración del Departamento de Salud, Educación y Bienestar de los Estados Unidos. En inglés se dice "Where one stands depends on where one sits", cf. Rufus Miles, "The origin and meaning of Miles' Law", Public Administration Review, 38:5, septiembre-octubre de 1978, 399-403.

20. Dudley Sears, "The prevalence of pseudo-planning," The Crisis of Planning, Mike Faber y Dudley Sears, eds., Londres, Chatto and Windus, para Sussex University Press, 1972, citado en Marshall Wolfe, "La participación, una visión desde arriba," Revista de la CEPAL, N° 23, agosto de 1984, pp.159-184.

21. Es de interés mencionar, sobre ese aspecto, las enseñanzas que se pueden extraer de los intentos de promoción de la participación popular en un país como el Perú durante el gobierno del General Velasco Alvarado, entre 1968 y 1975. Según señala Carlos Franco, Perú: participación popular, Lima, Ediciones CEDEP, 1979, una de las "paradojas" de la experiencia peruana de desarrollo participativo fue "la traslación al campo de las relaciones gobierno-organizaciones populares de valores y estilos de comportamiento característicos de la atmósfera organizativa de la institución militar: la centralización del poder, el principio jerárquico, la valoración de "la seguridad interna" o la intolerancia ante la diversidad, al riesgo y la incertidumbre, situaciones estas últimas que son inherentes a un proceso de participación popular" (p.24).