

RESTRINGIDA

E/CEPAL/ILPES/R.18

6 de noviembre de 1980

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina



DIMENSIONES DE UNA PLANIFICACION PARTICIPATIVA

por

Angel Flisfisch, Rolando Franco y Eduardo Palma

Nota: El presente documento fue preparado para el Seminario sobre Participación Social en América Latina, realizado en Quito, Ecuador, del 17 al 21 de noviembre de 1980. Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen a las instituciones en que trabajan. El Sr. Angel Flisfisch es funcionario del Programa Santiago de Chile de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Los señores Rolando Franco y Eduardo Palma son funcionarios del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

80-11-2479

Indice

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
I. PLANIFICACION Y ACUERDO SOCIAL	4
1. Supuestos y límites del modelo de planificación vigente	4
2. La representatividad como problema básico	7
3. Representatividad y planificación	9
4. Acción estatal y conflicto	11
5. El horizonte temporal de la planificación	13
II. UN MODELO DE PLANIFICACION DEL ACUERDO SOCIAL	20
1. Los actores del modelo	20
2. El proceso de planificación	24
3. La participación obligada: parlamento, burocracia y partidos	31
4. Los actores corporativos y su papel en el acuerdo social	37
III. PLANIFICACION COMPENSATORIA	42
1. ¿Qué es planificación compensatoria?	42
2. Activación y planificación compensatoria	43
3. El problema general de la activación: la continuidad del esfuerzo y la motivación del agente activador	44
4. El problema general de la activación: la continuidad del esfuerzo de activación y los rasgos básicos de los grupos activados	49
5. El modelo que subyace a la activación: ¿cultura- lismo versus modelos de intereses?	51
6. El modelo que subyace a la activación: ¿armonía versus conflicto?	54
7. El modelo subyacente a la activación: restric- ciones y grados de libertad a la acción colectiva.	56
8. El grado de organización preexistente	57

/IV. PLANIFICACION ESPACIAL

	<u>Página</u>
IV. PLANIFICACION ESPACIAL DESCENTRALIZADA	59
1. Conceptos y problemas	59
2. La evaluación de los planificadores regionales .	63
3. La región como actor social de la planificación; la heterogeneidad regional	67
4. Las diversas modalidades de gestión comunal	69
5. El costo y el contenido de la descentralización territorial	72
6. Los supuestos de la planificación territorial- mente descentralizada	74

INTRODUCCION:

El objetivo de este documento es estudiar las relaciones existentes entre planificación y participación. Comienza con la presentación de las características básicas del modelo de planificación vigente en la región, enfatizando las limitaciones existentes para que pueda alcanzar mayor eficacia. Ellos derivan principalmente de su escasa representatividad. Para superar tal situación se postula que un camino, lleno de dificultades pero viable, para obtener una respuesta positiva de los actores sociales, consiste en abrir el sistema de planificación a los diferentes sectores y lograr que, mediante una planificación participativa, se contribuya al logro y mantenimiento de un acuerdo social sobre ciertas cuestiones básicas del desarrollo nacional, que es requisito básico para el funcionamiento normal del tipo de situaciones nacionales si en las que se centra este análisis.

La planificación participativa aparece como el mecanismo adecuado para ampliar el horizonte temporal de los conflictos que enfrentan a los diferentes actores sociales. Al analizar el impacto de los efectos de presentar los problemas, dificultades y posibles ventajas de una planificación participativa, el documento recurre a un modelo de acuerdo social que permite analizar esos aspectos.

Posteriormente, analiza también otras dos formas de participación vinculadas a la planificación; la de tipo compensatorio, mediante las cuales se busca dotar de mayor capacidad de organización y participación en la toma de decisiones a los grupos sociales actualmente marginados, y la que consiste en facilitar los procesos de descentralización regional y local, frenando las tendencias a la concentración del poder y las decisiones en los órganos estatales centrales.

Dado que América Latina se caracteriza por su heterogeneidad en muchos planos y especialmente en lo económico y lo político, no hubiera sido posible analizar la multitud de combinaciones entre esas dos dimensiones que pueden encontrarse en la región, se ha preferido centrar

/el análisis

el análisis en un tipo específico de situación nacional caracterizado por una economía mixta y un régimen democrático.

Sin duda, en la región coexisten otras combinaciones político-económicas y sería fecundo analizar también sus posibilidades de aumentar la eficiencia de las actividades de planeamiento y el papel de la participación. Sin embargo esa reflexión no se intentará aquí.

Debe destacarse, también, que centrar el análisis en regímenes democráticos y economía mixta lleva a establecer un recorte bastante amplio en la realidad, pudiendo darse muchas variedades, según sea el volumen e importancia de los sectores público y privado, la madurez del sistema político vigente, el carácter de sus partidos, etc. Pero queda claro también que en tales situaciones habrá un conjunto de actores sociales cuyo papel fundamental deriva de las características seleccionadas como centrales. Así, en la esfera económica son básicos el gobierno nacional y las organizaciones patronales y sindicales, aún cuando la importancia de uno y otras pueda ser muy diversa en cada caso concreto. De igual modo, la existencia de un régimen democrático supone, al menos, la existencia de partidos políticos y de un parlamento, lo que tampoco implica hacer ninguna evaluación anticipada del grado real de democratización alcanzado por la sociedad en cuestión.

En breve, una sociedad caracterizada por la democracia política y la economía mixta, delimita las reglas de juego que regirán el comportamiento de sus actores. Una meta fundamental de un sistema de tal tipo es, justamente, establecer un acuerdo social. La estabilidad y la madurez de un régimen con dicha fórmula dependerá de que se logre un acuerdo social estable y duradero. A su vez, éste abre nuevos horizontes políticos y económicos.

Sin embargo, dadas las condiciones socioeconómicas prevaletentes en América Latina, es probable que, de alcanzarse un acuerdo entre los sectores sociales básicos vinculados al proceso de industrialización - esto es, organizaciones patronales y sindicales -, queden fuera de él sectores mayoritarios de la sociedad, no incorporados a la

/modernización económica.

modernización económica. El número de excluidos en América Latina suele ser considerablemente mayor que en los países de capitalismo avanzado, lo que lleva, por un lado, a que los problemas de la participación sean diferentes en cada caso, dificultando la trasposición de enfoques y soluciones y, por otro, a que la consecución de una verdadera democracia exija postular la necesidad de ampliación del acuerdo social, actuando en el sentido de organizar e incorporar a esos sectores excluidos.

Como consecuencia de las características estructurales anotadas es probable también que los Estados latinoamericanos tengan menos capacidad de arbitraje y de promoción de acciones en el sentido anteriormente indicado, que sus similares de países desarrollados, lo que constituye una limitación importante para el logro de las metas que un modelo como el enunciado debe alcanzar.

I. PLANIFICACION Y ACUERDO SOCIAL

1. Supuestos y límites del modelo de planificación vigente

La idea de una intervención estatal planificada se ha venido consolidando a partir de la tercera y cuarta década del siglo, al punto que todos los países de la región reconocen a la planificación como una actividad propia del Estado y contemplan, dentro del conjunto de aparatos estatales, un sector de planificación especializado y diferenciado. Tal es el cuadro que emerge de la información recolectada recientemente por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social con motivo de una encuesta sometida a los países de la América Latina y del Caribe. No obstante, esa notable apariencia de uniformidad, la planificación se encuentra asociada a las más diversas experiencias.

A las experiencias latinoamericanas de planificación se les reprocha su escasa eficiencia, aún cuando probablemente los déficits en esta materia sean bastante más generalizados y no exclusivos de dicho sector. Es probable que ello se deba a la velocidad y peculiaridades adoptadas por el desarrollo de modalidades capitalistas de organización, que son el vehículo por excelencia para la introducción, difusión e imposición de tipos modernos de racionalidad administrativa y de gestión.

En el modelo dominante subyacente a las prácticas corrientes de planificación, el agente concreto de la planificación es un equipo de técnicos que disponen de una teoría acerca de la legalidad - en sentido científico, no jurídico - que rige los dominios esenciales de la vida económica, y aceptan una doctrina que garantiza la validez de un conjunto de fines por lo general estrechamente ligada a la teoría positiva.

La construcción intelectual integrada por teoría y doctrina permite responder a la cuestión sobre la representatividad: de ella se infieren

/determinadas metas

determinadas metas, ciertos medios teóricamente adecuados para alcanzarlas y una correspondencia entre esas metas y un espectro de intereses también definido teóricamente.

A partir de allí, el problema de la representatividad se despliega básicamente en el debate intelectual en la medida en que el conjunto integrado de teoría y doctrina esté provisto de un contenido empírico mediante la observación controlada y por ciertas experiencias codificadas sistemáticamente.

Lo que está ausente de esa visión, en cuanto elemento esencial de la construcción teórico-doctrinaria, es la participación. Por ello, los tipos de intereses supuestamente armónicos con las metas prefijadas, tienden a ser fundamentalmente intereses imputados. ¿Por qué la exclusión de la participación en cuanto elemento esencial del modelo resulta básicamente erróneo o equivocado? Se pueden señalar dos órdenes de razones que permiten llegar a esa conclusión.

Primero, el modelo parte de una concepción equivocada acerca de la naturaleza de la legalidad que rige la vida económica y social. No se trata de que ella no exista; precisamente, su existencia hace necesario un componente científico-técnico en la planificación, - sino que esa legalidad ha sido asimilada a la que es propia de la materia relativamente inerte o no racional, es decir, a esa clase de legalidad que desentrañan la física, la biología, la meteorología o la agronomía. En los dominios de la vida social y económica, en cambio, se trata fundamentalmente de comportamientos estratégicos, desplegados por grupos sociales, instituciones, organizaciones o individuos, en sus relaciones recíprocas de interacción y como respuestas inteligentes (racionales) a las situaciones que se constituyen a partir de esas interacciones.

A la vez, esos comportamientos no se producen de manera arbitraria o accidental, sino que tienden a gobernarse por ciertas lógicas, lo que hace posible construir una cierta legalidad de lo social y, por tanto, posibilita también su conocimiento, su anticipación y su control.

/No obstante,

No obstante, y puesto que se trata de comportamientos estratégicos, siempre está abierta la posibilidad de un cambio en la propia lógica que los ha gobernado, precisamente como respuesta estratégica a las características del tipo de situación que se vive.

En términos de la intervención estatal planificada, lo anterior implica que ella puede encontrar resistencias que determinen resultados considerablemente diferentes a los perseguidos. Por eso, el símil del juego resulta adecuado en este contexto, pero con la calificación de que los contrincantes pueden cambiar las reglas del juego. En definitiva, la administración de las personas no lo es nunca de instrumentos mecánicos dóciles.

Una de las respuestas posibles y quizás la más común, es optar por una estrategia de regimentación, alternativa excluida del presente análisis, ya que se ha supuesto un tipo de situación nacional caracterizada por condiciones políticas democráticas, advirtiendo, al mismo tiempo, que aun bajo condiciones extremas de concentración de poder las respuestas sociales, institucionales y organizacionales pueden llegar a desvirtuar los objetivos originalmente perseguidos, forzando por ejemplo, la producción de efectos perversos de considerable magnitud.^{1/}

Otra estrategia consistiría en abrir el proceso de planificación a la participación de los grupos sociales, instituciones y organizaciones involucradas, intentando definir metas y medidas concertadas o negociadas, para así obtener una relativa transparencia de las lógicas sociales (institucionales, organizacionales) concurrentes y un grado significativo de control compartido sobre ellas.

^{1/} Un ejemplo clásico sería el de una política de colectivización agraria forzada, que conduzca finalmente, por la lógica misma del proceso a la liquidación física de vastas capas campesinas. No podría decirse que este resultado estaba previsto como meta originaria y, además del reproche ético que es debido, puede contribuir a tornar insoluble el problema agrario por muchas décadas.

Por esta razón, la exclusión de la participación que lleva a cabo el modelo de planificación dominante implica soslayar o dejar implícito un problema esencial, cuyo tratamiento analítico se ve así obstaculizado.

Se priva a sí mismo del único criterio de representatividad posible.

2. La representatividad como problema básico

En los países industriales avanzados y en algunas experiencias socialistas y, en general, en situaciones donde las organizaciones han alcanzado en el pasado un alto grado de representatividad, la participación ha sido planteada como reivindicación frente a una creciente alienación, considerando que ella posee un valor intrínseco, y que la sola realización de las actividades que la constituyen proporciona satisfacción a las personas. Inversamente, la exclusión de los procesos de deliberación, decisión y ejecución importaría un costo subjetivo, que aunque se compensase por logros como mayor eficiencia en la provisión de un servicio por ejemplo, debería computarse en la evaluación del nivel de bienestar alcanzado.

Por otra parte, la demanda por participación tiene un sentido instrumental, que apunta a la falta de correspondencia entre los contenidos de las actividades y los intereses de sus supuestos beneficiarios.^{1/}

En efecto, las grandes organizaciones formales características de la vida social contemporánea han sido creadas para alcanzar determinados fines que responden, a su vez, a los intereses de ciertos grupos sociales. Están al servicio de determinados intereses, y sus actividades persiguen la satisfacción de los mismos.

^{1/} Véase, Bengt Abrahamsson, Bureaucracy or Participation. The Logic of Organization, Sage Library of Social Research, Beverly Hills, 1977.

Entre organización y beneficiarios - vale decir, en un sentido lato, entre mandatarios y mandantes -, hay una relación de representatividad: formal o informalmente, toda organización representa un determinado espectro de intereses.^{1/}

Pero, desde hace tiempo, se da un fenómeno de pérdida de representatividad de la organización moderna que deriva para algunos de su tendencia a la burocratización.

La evidencia respecto a las dificultades que aquejan a la relación de representatividad entre organizaciones y mandantes parece incontable. Recientemente, dos sindicalistas suecos han destacado el punto de la siguiente manera:

"Muchas decisiones que antes las personas podían controlar y fiscalizar han sido transferidas a niveles regionales y administrativos menos próximos a la ciudadanía que anteriormente. La forma de centralización que representan las grandes comunas, los hospitales centrales, y las normas estandarizadas para obtener prestaciones económicas trae para muchos un sentimiento de estar dominados y aislados de un proceso en el que ellos mismos podrían modificar la situación, y en el que podrían llegar a la comprensión de por qué una solución es preferible a otra... Hay peligros involucrados cuando un partido... es responsable por las operaciones administrativas durante un largo período de años... Los representantes principales del partido pueden ser vistos... esencialmente como burócratas en la cúspide, cuyas lealtades están ligadas primariamente a los estratos administrativos, más que a visiones políticas".^{2/}

No obstante, la gran organización moderna ha demostrado ser eficiente en el logro de las metas de la vida social contemporánea. En ese sentido, es insustituible. Por ello, se ha dicho que el fenómeno burocrático plantea una contradicción entre dos objetivos, cuyo logro simultáneo es extremadamente difícil: eficiencia administrativa y representatividad de esa actividad.^{3/}

^{1/} Abrahamsson, ibídem.

^{2/} Citados por B. Abrahamsson, op. cit., p. 16.

^{3/} B. Abrahamsson, op. cit., p. 26.

En efecto, la noción de participación como respuesta al dilema resultante de la contradicción entre eficiencia y representatividad está referida a situaciones nacionales que no sólo han alcanzado un elevado nivel de eficiencia en la administración de las personas y las cosas, sino que también han logrado, en términos generales y comparativamente, un alto grado de representatividad para sus organizaciones, comenzando por el Estado.

Se trata, en la gran mayoría de los casos, de países cuya historia contemporánea se caracteriza por la vigencia relativamente prolongada de compromisos sociales, hecho esencial que no sólo ha posibilitado la estabilidad del orden político sino que, además, ha impuesto los contenidos específicos del welfare state.

Obviamente, lo anterior no quiere decir que los compromisos de clases subyacentes a ese estado de cosas vayan a durar indefinidamente, ni que la crisis de representatividad no pueda, en definitiva, ahondarse. Sin embargo, y pese al contexto contemporáneo de crisis generalizada, esas situaciones parecen gozar de algo más que cierta estabilidad precaria.

3. Representatividad y planificación

En el fondo, se trata de saber si existen principios o bases objetivas que permitan juzgar la corrección de adoptar determinadas metas. Si bien la exploración de esta cuestión llevaría a consideraciones filosóficas y epistemológicas que desbordan los límites de este trabajo, puede señalarse, no obstante que el procedimiento de definir metas a partir de consideraciones teórico-doctrinarias, suponiendo que ellas son armónicas con un espectro de intereses sociales que también se infiere de ese mismo cuerpo de teoría y doctrina, parece encerrar dificultades insalvables en cuanto criterio de representatividad.

/Parece cierto

Parece cierto que un sacrificio de bienestar presente constituye un prerrequisito de todo esfuerzo de construcción, sea del capitalismo, sea del socialismo, independientemente de cómo se distribuya tal costo. Podría concluirse entonces o bien que ciertos intereses sociales más inmediatos están siendo sacrificados, o bien que se progresa en la realización de intereses sociales de largo plazo.

Pero ello no contribuye mayormente a resolver la pregunta sobre la representatividad de esa política. Puede admitirse que grupos sociales mayoritarios estarían dispuestos a aceptar un sacrificio presente con miras a un bienestar futuro, e incluso que ni siquiera lo visualicen en términos personales, sino desde el punto de vista de las generaciones futuras. No obstante, todo ello no pasa de ser una hipótesis.

Ahora bien, la única modalidad posible de verificación reside en la expresión de sus intereses por los grupos sociales, instituciones y organizaciones involucrados.

En consecuencia, si se trata de una política en ejecución, el único criterio práctico de representatividad reside en el asentimiento dado, a las metas por los actores afectados.

En este sentido, puede afirmarse que los niveles de representatividad alcanzados en los países latinoamericanos son extraordinariamente bajos.

En efecto, pueden distinguirse tres categorías de experiencias latinoamericanas: unos pocos casos caracterizados por la vigencia prolongada de instituciones democráticas - aunque no más allá de tres décadas como máximo - con niveles de organización social comparativamente altos para la región, pero deficitarios en términos de la representatividad alcanzada; casos de transición desde situaciones autoritarias a formas políticas democráticas, con niveles de organización social significativamente deprimidos; y situaciones autoritarias en que prevalece la desmovilización social.

A la vez, las experiencias de planificación no sólo reflejan las condiciones prevalecientes, sino que parecen exacerbarlas, dado el modelo que clásicamente ha orientado esas experiencias.

Por esa razón, la demanda por participación adquiere en las experiencias latinoamericanas un sentido muy distinto del que posee en aquellos tipos de situaciones caracterizadas por la superación de niveles críticos de representatividad. No se trata aquí, de corregir o de devolver su autenticidad a una representatividad ya conquistada y que se trata de superar, sino de constituir un orden de cosas que posibilite el logro de niveles de representatividad progresivamente más elevados, a partir de situaciones en que ella es casi inexistente.

4. Acción estatal y conflicto

Por lo señalado, la relación entre participación y planificación debe investigarse a efectos de responder al problema de cuál puede ser la contribución de la participación al esfuerzo por obtener una planificación provista de una representatividad mayor.

La planificación no es un mero instrumento de imposición de una racionalidad global a la economía nacional en términos de los intereses conjuntos de los grupos, ni una acción desinteresada definida a partir de consideraciones de interés general o de bien común. Se trata de una actividad que resulta esencialmente del juego recíproco de estrategias de mantención y conquista del poder, definidas por los grupos sociales tanto dominantes como dominados. Comparte así las características propias del fenómeno estatal, principalmente, la de ser un producto variable en cuanto a su contenido, circunstancias explicativas y fines, a consecuencia de la cambiante dinámica del conflicto social.

No obstante, hay casos en que el grado de concentración de poder es tal que la acción estatal adquiere el carácter de algo fundamentalmente otorgado - especialmente si es armónica con intereses de grupos subordinados -, en oposición a situaciones en que esa acción es impuesta por éstos, cuando han acrecentado sus recursos de poder y su capacidad de utilizarlos.

/Aun en

Aun en las situaciones pronunciadamente autoritarias, la proposición general sigue siendo válida. Por una parte, los grupos dominantes no son monolíticos. A su interior siempre se desarrollan intereses más específicos, relativamente contradictorios. Por otra, los conflictos sociales básicos permanecen latentes, y los grupos subordinados siguen afectando la dinámica social distributiva a través de efectos pertinentes. ^{1/}

En consecuencia, la relación entre participación y planificación debe verse con el trasfondo de las luchas de los diversos grupos sociales entre sí y del juego de las estrategias de poder que van desarrollando; si la participación puede ser instrumental en la obtención de una mayor representatividad para la planificación, lo será en la medida en que se constituya en un medio adecuado para que un conjunto progresivamente más inclusivo de grupos sociales coloque a la planificación al servicio de sus intereses.

No obstante, la proposición que liga a la planificación con la dinámica del conflicto social es todavía demasiado general, puesto que un sistema nacional y específico de conflictos, ^{2/} sigue siendo algo de por sí complejo y multifacético. Cabe entonces preguntar por el tipo de conflictos con los que se vincula preferentemente la planificación. Ellos son de naturaleza eminentemente distributiva, y giran en torno a ciertas variables económicas.

^{1/} La noción de efectos pertinentes se debe a Nicos Poulantzas. Clases sociales y poder político en el Estado capitalista, Siglo XXI, México, 1969, y designa el hecho de que un grupo puede afectar el comportamiento de otros agentes por su sola existencia o presencia. Este efecto resulta, por un lado, de las expectativas que tienen esos agentes respecto de los resultados que se seguirían si el grupo abandona el estado de inmovilidad o aquiescencia en que se encuentra y, por otro, de la expectativa de que esa inmovilidad o aquiescencia se mantendrá si se adoptan ciertas políticas o acciones que afectan al grupo.

^{2/} Respecto de la noción de un sistema o estructura de conflictos, véase, S.M. Lipset y S. Rokkan, "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments", en S.M. Lipset y S. Rokkan, eds. Party Systems and Voter Alignments. Cross-National Perspectives, The Free Press, New York, 1967.

Podría decirse que la más primaria y global es el producto nacional bruto, aunque pueden mencionarse otras más específicas, por ejemplo:

- a) El producto bruto generado por las actividades en el sector agrario.
- b) El producto bruto industrial, definido de alguna manera razonable.
- c) El producto bruto generado en determinados sectores estratégicos de la economía nacional.
- d) Los ingresos fiscales ordinarios.
- e) Ciertos tipos de ingreso fiscal, por ejemplo, los que derivan de la tributación de sectores estratégicos de la economía.
- f) Ciertas variables y parámetros de la economía, que son objeto usual de manipulación por la política económica: tasas impositivas, tasas de interés, tasas cambiarias, tarifas, precios, salarios, normas crediticias, subsidios, etc.^{1/}
- g) Los órdenes de magnitud de distintas clases de gasto público.

5. El horizonte temporal de la planificación

Si bien esa enumeración no es explicativa debe destacarse que tanto las magnitudes indicadas como otras, deben referirse a un horizonte temporal comparativamente amplio y dinámico.

En otras palabras, no se trata de conflictos puntuales, que se dan en cierto momento y respecto de magnitudes dadas, sino de enfrentamientos de intereses que incluyen, como aspectos esenciales, las posibles dinámicas de las magnitudes en juego, en términos de un horizonte temporal variable, pero más amplio que el puntual.

^{1/} Si se parte del supuesto de que toda medida de política beneficia a algún conjunto de grupos, esto es, que no hay políticas económicas neutrales, entonces la manipulación de esas magnitudes tiene un impacto distributivo, y los conflictos que giran en torno a ella son de naturaleza distributiva. El supuesto de que no hay políticas neutrales se aceptará aquí sin ulterior discusión.

Esta restricción definitoria tiene implicaciones importantes respecto al tipo de conflicto de que se trata. En efecto, el conflicto referido a un momento del tiempo y a una dada magnitud tiende a asumir el carácter de un conflicto de suma cero. Cuando se insiste en que los fenómenos económicos no tienen ese carácter, es porque se incorpora a ellos una dimensión dinámica que, de no ser considerada, haría perder toda validez a aquélla afirmación.

Así, por ejemplo, si se afirma que el conflicto en torno al producto bruto industrial enfrenta a los grupos empresariales, con los perceptores de salarios resulta claro que, en el margen, esas participaciones están inversamente relacionadas, puesto que el producto es constante por definición en un momento cualquiera del tiempo.

Una condición necesaria aunque no suficiente para que ese conflicto no sea irrevocablemente cooperativo es que el producto se incremente en el tiempo, abriendo así la alternativa de que, por ejemplo, las clases trabajadoras mejoren su situación, aun sobre la base de una participación constante en un producto creciente. 1/

En dos tipos de situaciones, al margen de los puntuales, los conflictos distributivos tienden a asumir una naturaleza estrictamente no cooperativa: el estancamiento económico - sea que se trate de decrementos absolutos, relativos, o de tasas de crecimiento pequeñas -; y los procesos que parten de condiciones iniciales bajas pero en un marco de expectativas comparativamente altas.

La relación entre planificación y conflicto social que aquí interesa se vincula precisamente con esos dos tipos de situación, experimentadas por los países de mediano o menor desarrollo relativo, que inician o reinician procesos de evolución democrática.

1/ Ver, A. Przeworski, Compromiso de clases y Estado: Europa Occidental y América Latina, de próxima publicación.

En esos casos, si bien las condiciones iniciales no favorecen un desarrollo con sentido más cooperativo, la planificación puede constituir un instrumento político que, al dilatar el horizonte temporal que enmarca a los conflictos, permita una redefinición de los intereses en juego, tornándolos compatibles.

Bajo condiciones como las enunciadas, la participación de la clase trabajadora en el producto sólo puede aumentar en desmedro de la participación actual de los grupos empresariales, o en detrimento de las expectativas más o menos inmediatas de esos mismos grupos, siendo lo más probable que éstos adopten estrategias defensivas que afecten la tasa de inversión - desinversión, desahorro, fuga de capitales, atesoramiento, inversión no productiva, aumento de la propensión al consumo, etc.; con el resultado de reforzar el estancamiento o la pobreza inicial, lo que, a su vez, aumentará la probabilidad de una radicalización de los trabajadores, que pueden llegar a plantear la expropiación de los grupos empresariales. Estos, por su parte, pueden desarrollar estrategias ofensivas destinadas a obstaculizar una mayor participación de los trabajadores en el producto, llegando incluso a demandar condiciones políticas más autoritarias.

Por consiguiente, los niveles de representatividad que puede alcanzar la acción estatal se ven estrictamente acotados: debe optar entre uno y otro tipo de interés, sin que se vislumbre la posibilidad de alcanzar la satisfacción relativa de ambos. Todo ello sólo conduce a elevar el grado de precariedad de los procesos democráticos.

No obstante, una dilatación del horizonte temporal de referencia podría conducir a una redefinición de intereses, que tuviera precisamente ese impacto. En efecto, si se definieran para el conjunto del sector industrial políticas de inversión de largo plazo, que supusieran tasas razonables de crecimiento del sector y una participación igualmente creciente de los trabajadores en esos resultados futuros, se elevaría significativamente la probabilidad de que los últimos orientasen sus comportamientos colectivos de manera armónica con esas metas.

La actualización de un escenario con esas características exige superar ciertos problemas, siendo insuficientes para ello las estrategias empresariales y obreras basadas exclusivamente en recursos derivados de las relaciones económicas.

Por una parte, la naturaleza misma de la economía capitalista hace que los grupos empresariales no puedan lograr por sí solos la coordinación general efectiva de los comportamientos individuales de sus miembros por lo menos en el grado que se requeriría, dado que las relaciones entre las diversas unidades empresariales tienden a ser competitivas y, por tanto, no compatibles con ese marco general.

En consecuencia, la adecuación del comportamiento empresarial al marco general requiere de mecanismos extraeconómicos, que hagan racional ese modo de comportamiento para las unidades involucradas.

En el caso de los trabajadores, la presencia de esos mecanismos es aún más esencial. En efecto, su asentimiento a una estrategia nacional de desarrollo como la sugerida, descansa en una expectativa de beneficios futuros, que se irán concretando en el largo plazo, que requiere garantías de cumplimiento que no derivan del funcionamiento del mercado. Así, por ejemplo, se hace difícil pensar en acuerdos colectivos que contemplen cláusulas efectivamente operativas durante plazos de cinco o más años, más aún bajo las condiciones de incertidumbre económica propias de economías dependientes estancadas o que parten de condiciones iniciales significativamente pobres.

Por consiguiente, si no hay una garantía política efectiva, las condiciones de incertidumbre serán tales que tornarán imposible una redefinición de intereses. Puesto en otro lenguaje, en esas condiciones es racional actualizar los beneficios futuros esperados mediante una tasa de descuento tal que haga preferible optar por aquellos beneficios inmediatos más ciertos.

Otro ejemplo de conflicto distributivo, posiblemente más relevante en el contexto de economías poco desarrolladas, es el que se da en torno a los ingresos apropiados por el Estado, provenientes de la

/explotación de

explotación de recursos en una situación cuasimonopólica o de gran demanda internacional, como el petróleo. Aquí, la ausencia de una estructura de relaciones económicas que sirva de base al despliegue del conflicto, implica que, desde la partida, los procesos y mecanismos de distribución sean extraeconómicos, esto es, políticos.

No obstante, las modalidades de resolución de este conflicto ^{1/} admiten alternativas, de las cuales se destacan dos.

Por un lado, es posible que el conflicto tienda a jugarse en términos de la satisfacción de intereses inmediatos atribuibles a diversos grupos sociales, con lo cual la acción estatal distributiva pasa a ser el blanco de los más diversos procesos de influencia y cálculos políticos inmediatistas. Típicamente, la distribución va a adoptar la forma de políticas de subsidio, desprovistas de mayor coherencia, salvo la que le otorgue la distribución social de poder.

Esta modalidad de resolución privilegia los procesos de fragmentación de influencias y representación de intereses, perjudicando la consolidación de intereses más generales, amplios y permanentes. Obstaculiza, por consiguiente, la asignación de recursos a metas de crecimiento y, consecuentemente, refuerza el carácter no cooperativo de los distintos conflictos una vez que, por agotamiento o por fluctuaciones del mercado internacional, hay una disminución significativa de los ingresos del Estado.

Así, una modalidad de resolución de conflictos distributivos que a primera vista tendía a preservar la vigencia de formas políticas democráticas, puede tener precisamente el efecto contrario cuando la economía enfrenta coyunturas críticas.

Por otro lado, también es posible que se produzca un desplazamiento del horizonte temporal de referencia que, al redefinir los intereses en juego, posibilite el apoyo a una estrategia nacional de desarrollo.

^{1/} Se trata siempre de resoluciones provisionales, puesto que no las hay provistas de una permanencia de quince o más años.

Sin embargo, para que los grupos sociales consideren conveniente adherir a una estrategia global de esa naturaleza, y actuar en consonancia con ella, es necesario que existan mecanismos generales que impliquen una garantía efectiva del cumplimiento de la estrategia global.

Ahora bien, la planificación puede representar ese conjunto de mecanismos extraeconómicos capaces de efectuar el desplazamiento del horizonte temporal requerido. Pero la gran mayoría de los grupos sociales requieren, adicionalmente, una posibilidad real de contar con oportunidades efectivas de control sobre tales mecanismos. Si quedasen librados a la supuesta buena voluntad de los grupos dominantes o de determinados agentes político-administrativos, podría no ser racional que adhirieran a la estrategia global de desarrollo y, ciertamente, no lo sería que renunciaran a estrategias de corto plazo incompatibles con ella, en pos de beneficios futuros cuya realización adolece de una incertidumbre básica.

Es en este punto donde la participación emerge como una variable clave, en cuanto permitiría institucionalizar el control requerido para que la planificación pueda desempeñar la función arriba esbozada.

Obviamente, los grupos sociales podrían lograr ese control recíproco de unos sobre otros y sobre el Estado definiendo estrategias defensivas y de retaliación que se hagan operativas por vías no institucionalizadas. Pero esta opción encierra un potencial disruptivo considerable, cuya actualización puede disminuir significativamente la probabilidad de una evolución democrática regular.

De esta manera, los problemas que plantea la relación entre participación y planificación se pueden reespecificar en términos de las siguientes proposiciones:

a) La participación es una condición necesaria para que la planificación alcance niveles de representatividad más altos.

/b) Dado el

b) Dado el tipo de conflictos distributivos prevalecientes en las situaciones nacionales dependientes, la planificación puede ser una estrategia global satisfactoria para los distintos grupos sociales, en cuanto redefine sus intereses mediante un desplazamiento del horizonte temporal de referencia.^{1/}

c) Si la planificación desempeña la función mencionada, ello puede reforzar la probabilidad de preservación de formas políticas democráticas.

d) Para que la planificación desempeñe esa función, se requiere que los grupos sociales cuenten con oportunidades efectivas de control sobre ella.

e) La participación ofrece una alternativa institucionalizada para ese control y tiene la ventaja frente a modalidades no institucionalizadas de control, de aumentar la probabilidad de preservación de formas políticas democráticas.

La importancia de la participación parece ser entonces clara. El examen debe desplazarse ahora a la consideración de las modalidades que la participación puede adoptar, y a los problemas que ellas encierran.

^{1/} Sobre este tema puede leerse con provecho a Angel Monti, El acuerdo social, Ediciones de Política Económica, Buenos Aires, 1967.

II. UN MODELO DE PLANIFICACION DEL ACUERDO SOCIAL

En este trabajo se ha optado por analizar los problemas de la relación entre planificación y participación mediante la construcción de un modelo del proceso de planificación que incluya a la participación como su dimensión esencial. Se trata de una herramienta fundamentalmente heurística, que no pretende tener carácter normativo.

En todo caso, es altamente probable que cualquier esfuerzo por construir una planificación participativa tenga que abordar la clase de problemas aquí destacados o que ciertos aspectos parciales del modelo pueden ser rescatados en un esfuerzo por hacer más participativa la planificación vigente.

1. Los actores del modelo

Aun cuando cualquier catálogo de posibles actores siempre es cuestionable, sea por inclusiones que pueden parecer irrelevantes, o porque se excluyen actores importantes en el Anexo se enumeran los que se han considerado relevantes en relación con el proceso de planificación, mostrar la complejidad real de la concertación social, aun cuando el análisis posterior se restringirá al Ejecutivo, al Parlamento, los partidos políticos y a los llamados actores corporativos: organizaciones patronales y sindicales.

a) Modalidades de participación legítima

Respecto de los participantes ^{1/} en el proceso de planificación cabe distinguir tres niveles según el grado y la calidad de organización de cada actor:

i) Actores institucionales, con alto grado de organización formal, definida normativamente, persistentemente activos, sujetos a modalidades

^{1/} Cuando se habla de participación se hace referencia a los actores con un título legítimo y sólo respecto de determinadas clases de comportamiento definidos como legítimos. Así se excluyen las acciones violentas, los actos de desobediencia civil y otros análogos, pese a que puedan tener un impacto decisivo sobre el proceso de planificación y sus resultados.

relativamente rígidas en la opción por fines y medios. En el caso de los actores estatales y de los organismos internacionales.

ii) Actores que exhiben grados significativos de organización - formal o informal -, y cuya acción tiende a ser más intermitente en el tiempo y sujeta a modalidades flexibles en la opción por fines y medios, como los partidos políticos, asociaciones corporativas, actores productivos, culturales, étnicos, regionales y territoriales no estatales.

iii) Actores con grados bajos de organización, no organizados, o cuya naturaleza imposibilita su organización, como las organizaciones reivindicativas urbanas, algunos actores étnicos, los movimientos y fenómenos comunitarios y, muy especialmente, ciertas categorías sociales (desempleados, subempleados, pobres críticos, marginales, campesinos no organizados, etc.).

La primera y la tercera categorías arriba indicadas, constituirían casos polares de participación posible para el actor y la segunda sería intermedia.

La primera categoría es de participación obligada o exigida, como en el caso del órgano mismo de planificación.

En la segunda, la participación es en cierto sentido opcional, dependiendo que se haga o no efectiva de la relevancia del proceso de planificación para los intereses específicos del actor.

Así, por ejemplo, una norma que establezca la presencia de sindicatos en una determinada fase del proceso de planificación, puede ser acatada de manera puramente ritual o simbólica. Sin embargo, de plantearse cuestiones que afecten intereses obrero-industriales, cabe esperar una respuesta sindical autónoma de involucramiento y compromiso efectivo, sin necesidad de activación exógena. Es el tipo de participación opcional.

Finalmente, dados sus bajos niveles de organización los actores incluidos en la tercera categoría requieren de activación exógena como condición necesaria tanto para el involucramiento inicial en el proceso,

/como para

como para que el mismo persista en el tiempo. Aunque el proceso de planificación los afecte de manera importante, si carecen de organización no se movilizarán ni participarán, salvo que sean activados desde afuera.

Distinto es el caso de ciertos fenómenos sociales relevantes para el proceso de planificación, como la opinión pública, que no pueden conducir a su organización. Aquí, habría que hablar simplemente de influencia.

b) Competencia de los actores e inclusividad de sus intereses

El tipo y calidad de las competencias que poseen los actores, y el grado de inclusividad de sus intereses también permiten distinguir modalidades de participación.

La primera se vincula con el hecho de que cualquier esfuerzo de planificación es multifacético: encierra componentes científico-técnicos más o menos abstractos; supone cierto conocimiento empírico de realidades complejas y diversas; se basa en alguna interpretación de los procesos económicos, políticos y sociales más globales; descansa en una utilización y activación de los recursos de poder propios del actor; e implica procesos de negociación con los restantes actores, que se apoyan tanto en el conocimiento que se tiene de ellos, como en la habilidad para explotar las ventajas inherentes a la propia posición y las debilidades de los otros.

Frente a estas dificultades, no todos los actores están provistos de competencias similares. Los hay con un conocimiento científico-técnico poco sofisticado, con información empírica rudimentaria de las realidades nacionales, con interpretaciones esquemáticas y estereotipadas de los procesos globales, con escasa habilidad en la activación y explotación de su propia base de poder, mientras que otros alcanzan grados altos de sofisticación y adecuación.

Obviamente, para que la participación del primer tipo de actores supere la fase de una mera movilización expresiva o simbólica, activada exógenamente, se requiere de una agencia externa que supla las

/deficiencias del

deficiencias del actor y que, a través del ejercicio continuado de esta función de tutela, le permita ir construyendo sus competencias propias.

Por otra parte, no todos los actores se caracterizan por poseer un horizonte de intereses con la misma inclusividad, en su doble carácter de especificidad social y espacial.

El Ejecutivo, el Parlamento, los partidos políticos, el órgano de planificación tienden a manejar un horizonte altamente inclusivo. No obstante, la gran mayoría de los actores orientan su comportamiento por referencia a horizontes de intereses que encuentran una definición social y/o espacial altamente circunscrita.

A la vez, ello entra en contradicción con la exigencia, impuesta por la naturaleza de la planificación, de que los actores asuman una racionalidad más global lo que supone, lógicamente, un horizonte de intereses de referencia más inclusivo.

Por ejemplo, es propio y legítimo que una organización de medianos empresarios se inserte en el proceso de planificación intentando una negociación orientada estrictamente por el interés corporativo de sus asociados. Pero la viabilidad del esfuerzo de planificación va a exigir un horizonte que considere también los intereses de empresas medianas de otras ramas; los más generales de la mediana empresa y el sector industrial respectivo; los intereses obreros; metas sobre generación de empleos; política de precios de los insumos para el agro, etc.

Dado que parece difícil que la gran mayoría de los actores adquieran por sí mismos el horizonte requerido por una racionalidad más global, surge nuevamente la necesidad de una tutela ejercida externamente al actor que, en interacción frecuente con él, vaya expandiendo su horizonte de intereses, mostrándole las complejas interrelaciones entre sus intereses específicos y otros de diversos niveles.

2. El proceso de planificación

a) Las relaciones entre los actores

Este modelo supone que hay un sistema de conflictos socioeconómicos básicos y secundarios que enfrenta a unos subconjuntos de actores contra otros.^{1/}

Puede suponerse que desde el punto de vista de la planificación, el conflicto fundamental versa sobre la distribución del producto social, aun cuando hayan otros igualmente relevantes; por ejemplo, uno sobre libertades cívicas básicas.

Tratándose de economías nacionales altamente integradas, existirían razones para pensar que ése sería, en realidad, el conflicto fundamental. En tales condiciones, las diversas magnitudes económicas que componen el sistema - expresión operacional de los intereses en juego - serían altamente solidarias entre sí, habiendo pocos grados de libertad para la determinación exógena del sistema. Así, por ejemplo, una vez determinada la participación del trabajo en el producto, a través de la operación de un mecanismo sociopolítico adecuado, quedarían automáticamente determinados la tasa de ganancia y el sistema de precios relativos.^{2/}

En las economías latinoamericanas esa integridad es bastante menor por la presencia de diversas fuentes de discontinuidad. Pueden distinguirse al menos tres sectores de la economía nacional: uno orientado hacia el mercado externo; otro moderno, orientado hacia el mercado nacional; y, en fin, uno premoderno, que tiende a ser identificado con el sector rural o, por lo menos, con segmentos importantes de él.

1/ En la formulación sintética de J. Kornai: "Siempre hay conflictos entre grupos, estratos y clases de la sociedad. El plan que atrae a uno de los grupos o clases usualmente disgusta a otro grupo o clase". (J. Kornai, "A General Descriptive Model of Planning Processes", Economics of Planning, No 12, Vol. 10, 1970). Véase, también: A.E. Solari et. al., ob. cit., passim.

2/ Al respecto, véase: P. Sraffa. Production of Commodities by means of Commodities, Cambridge University Press, 1972.

Si la integración entre esos sectores es débil, el conflicto distributivo perdería su carácter unitario, habiendo al menos tres ejes de conflicto en la sociedad. A su vez, cada subsistema podría presentar un número diverso de grados de libertad para su determinación exógena - esto es, a través de algún mecanismo sociopolítico adecuado -, dependiendo de sus peculiaridades.

Así, por ejemplo, en estas condiciones la determinación de la participación del trabajo en el producto del sector moderno orientado hacia el mercado nacional podría producir sólo impactos muy débiles en las magnitudes económicas relevantes del sector premoderno.

De la misma manera, puede pensarse en la presencia de discontinuidades al interior de cada sector, por ejemplo, en la existencia de segmentaciones del mercado de trabajo.

Esas discontinuidades internas se traducen en más grados de libertad para la determinación exógena del subsistema.^{1/} En consecuencia, si bien una menor integración de la economía nacional introduce complejidades en el esfuerzo de planificación, al mismo tiempo puede debilitar considerablemente las posiciones estratégicas de la mayoría de los actores, haciendo perder rigidez al sistema de conflictos y dando margen para la negociación. A veces, la falta de integración puede resultar positiva.

El carácter mixto de la economía nacional introduce complejidades adicionales. Si bien la participación estatal en el producto social implica más o menos restricciones,^{2/} ella es real, y en torno a ella

^{1/} Hay que destacar que en el caso del sector orientado hacia el mercado externo hay restricciones adicionales provenientes de la determinación exógena (no nacional) de magnitudes económicas. Obviamente, la relación de dependencia introduce restricciones análogas; por ello, el Ejecutivo debe negociar, en el contexto del esfuerzo de planificación, la política económica internacional con el conjunto de los actores.

^{2/} En un sistema absolutamente integrado, esa participación constituiría una magnitud más, junto con la participación del trabajo, la ganancia y el conjunto de los precios. Si esa participación se determina exógenamente, todas las restantes magnitudes resultan automáticamente determinadas. Esto, en virtud de un modelo sumamente abstracto.

y a su destino se desarrollan conflictos importantes. Pese a las dificultades enunciadas, se requiere tener alguna imagen acerca de las interdependencias de esa participación y sus asignaciones alternativas respecto a las demás magnitudes económicas 1/ y, por consiguiente, acerca de las interdependencias existentes entre los conflictos relacionados con ella y los restantes conflictos socioeconómicos.

Las consideraciones anteriores permiten concluir que la planificación exige poseer un "mapa cognitivo" del sistema de conflictos de la sociedad, que contenga no sólo una identificación de los que sean relevantes, sino que refleje también las interdependencias y soluciones de continuidad presentes en los subsistemas socioeconómicos que subyacen a cada conjunto de conflictos, los grados de libertad para la determinación exógena, peculiares a cada subsistema, o las restricciones adicionales que pueden caracterizar a algunos de ellos.

Evidentemente, esta tarea corresponde al órgano de planificación.

b) El supuesto general del proceso de planificación

El modelo supone que una economía nacional constituye un sistema socioeconómico que presenta por lo menos un grado de libertad para su determinación exógena; alguna magnitud económica puede y debe ser determinada por un mecanismo sociopolítico extraeconómico.

El supuesto contrario, consistente en aceptar la premisa de que todas las magnitudes encuentran una determinación económica, convertiría al esfuerzo de planificación en una intervención aberrante.

Pero, por otra parte, el modelo rechaza también la indeterminación absoluta del sistema: no hay tantos grados de libertad para la determinación sociopolítica como magnitudes en el sistema. Por lo tanto, una vez que han operado los mecanismos sociopolíticos, hay consecuencias ineludibles para todo el resto del sistema. El arte de la intervención

1/ Por otra parte, ésa es precisamente la función que cumpliría la teoría macroeconómica. El problema reside en que, por lo general, se trata de teorías elaboradas a partir de la experiencia de los países capitalistas maduros.

parece residir en evitar tanto el voluntarismo - individualizar más grados de libertad de los que realmente existen -, como el determinismo, esto es, utilizar menos grados de libertad de los que hay.

Una imagen usual sobre la planificación, la visualiza como la determinación autoritaria, basada o no en un juicio técnico, que cierra exógenamente el sistema socioeconómico.

En el presente trabajo se ha adoptado una visión algo distinta. En la formulación de Kornai, la planificación es un proceso cognitivo y de compromiso:

"La planificación es un instrumento cognitivo. Sus propósitos principales son la recolección y evaluación cuidadosa de información sobre el futuro. Ayuda a la comprensión de nuestros deseos, anhelos y metas; y contribuye a confrontarlos con la realidad. Es un marco para el intercambio de información y la coordinación de actividades que de otro modo son independientes. Puesto que las actividades de todos los actores del sistema económico son mutuamente interdependientes, la planificación es un mecanismo para comprender las interdependencias y reconciliar los intereses en conflicto".^{1/}

Obviamente, ello no quiere decir que el proceso de planificación prescinda de las decisiones de autoridad. En ese caso, el Ejecutivo sólo sería un actor secundario del proceso.

En efecto, el proceso de planificación se cierra con una compleja decisión de autoridad, pero ella se apoya no sólo en antecedentes y evaluaciones científico-técnicas y en las preferencias de los gobernantes sino, principalmente, en un conjunto de acuerdos y compromisos, resultado de otros tantos procesos de negociación ocurridos entre los actores.

Por otra parte, esta visión parece ser la única compatible con una planificación participativa, esto es, que reconoce el derecho de los actores a intervenir efectiva y decisivamente en el proceso, y no sólo en términos puramente expresivos, simbólicos, o de simple cooperación con el Ejecutivo y las agencias de planificación.

^{1/} J. Kornai, "A General Descriptive Model of Planning Processes", ob. cit. Subrayado en el original.

Ciertamente, a todo esfuerzo de planificación subyace un proyecto político; y las preferencias de los gobernantes pueden inclinarse por un estilo de planificación autoritario.^{1/} Las razones que avalan esa opción pueden ser perfectamente válidas, pero el objetivo de este trabajo - explorar los problemas de la planificación participativa -, exige partir del supuesto contrario.

c) El papel del Ejecutivo

Si bien hay restricciones política y económicas, expresadas en la participación efectiva de diversos actores, que enmarcan la autoridad del Ejecutivo, sería erróneo adjudicarle a éste el papel de un agente pasivo, que se limita a reflejar y a conciliar los intereses en pugna.

El Ejecutivo tiene sus propias preferencias, de carácter más global que las de otros actores, con una preferencia determinada, dada la composición social de la alianza, la fuerza política o el grupo gobernante. En cierto sentido, el Ejecutivo promueve intereses generales o públicos, aun cuando esas nociones sean polémicas y controvertibles.

Esas preferencias gubernamentales se expresan en un proyecto político, a base del cual el Ejecutivo establece, desde un comienzo, las líneas directrices y las grandes orientaciones que proporcionan el marco general que regulará el esfuerzo de planificación.

De esta manera, se puede decir que la intervención del Ejecutivo es constitutiva de ese esfuerzo, por cuanto establece la estructura básica de la agenda de discusión, incluyendo determinados problemas o temas y excluyendo otros, y acotando el espacio de preferencias en términos del cual los actores forzosamente tendrán que orientar su participación.

^{1/} Ello no es incompatible con la vigencia de un sistema democrático. De hecho, la planificación tiende a ser autoritaria en todas las experiencias democráticas.

Obviamente, la capacidad gubernamental de mantener el proceso de planificación dentro de los límites definidos por su proyecto político va a depender de la fortaleza o debilidad política del gobierno. Si pierde el control del proceso, éste puede tener precisamente los efectos contrarios a los buscados, transformándose en disfuncional para la estabilidad democrática. Racionalmente, el gobierno debería tratar de definir un proyecto político adecuado a sus capacidades: si se sabe débil, debería optar por un proyecto parcial de modesta envergadura.^{1/}

d) La operacionalización del proyecto político

El proyecto político constituye un conjunto de orientaciones y metas de naturaleza cualitativa, apoyadas en análisis y consideraciones igualmente cualitativas, impuestas autoritariamente por el Ejecutivo, a partir de preferencias que están más allá de la discusión.

La responsabilidad del Ejecutivo por dichas preferencias y por sus impactos se hará efectiva mediante la operación de los mecanismos democráticos normales - típicamente, el resultado electoral, o el retiro de confianza en un sistema parlamentario, o el juicio político como recurso extremo -, pero no por el proceso de planificación.

Por otra parte, su alto grado de ambigüedad hace que si bien puede ser objeto legítimo del debate parlamentario o electoral, no sea adecuado como objeto de negociación entre, por ejemplo, sindicatos industriales y empresarios.

Por consiguiente, el proyecto político requiere ser operacionalizado, esto es, que sus orientaciones y metas globales cualitativas sean referidas al conjunto de magnitudes socioeconómicas que describe el sistema.

^{1/} La debilidad o fortaleza del Ejecutivo no sólo se refiere al resto de las fuerzas sociales y políticas internas, sino a su capacidad de negociación con las empresas transnacionales y los gobiernos extranjeros.

Siguiendo a Kornai,^{1/} puede suponerse que esa operacionalización consiste en definir una batería de indicadores, económicos y sociales, en correspondencia con el sistema de magnitudes socioeconómicas y, a partir de las metas globales, asignar valores adecuados a cada indicador.

Naturalmente, el conjunto de indicadores constituye un sistema, es decir, hay interdependencias entre los indicadores, los cuales a su vez reflejan las interdependencias entre las magnitudes socioeconómicas y, en último término, entre los intereses de los actores. En consecuencia, la asignación de valores no es arbitraria. Ello en un doble sentido: tiene que respetar las preferencias gubernamentales expresadas en el proyecto político, y atenerse a la legalidad inherente al sistema de indicadores. En otras palabras, debe compatibilizar preferencias y restricciones socioeconómicas conocidas.

Por otra parte, un proyecto político tiene múltiples operacionalizaciones posibles, siendo conveniente que muestre, precisamente, la mayor cantidad de alternativas posibles.

El proceso de operacionalización cumple dos funciones importantes: permite al Ejecutivo interpretar su proyecto en términos de conjuntos alternativos de aspiraciones específicas y tomar conciencia de las restricciones socioeconómicas que condicionan cada nivel de aspiraciones. Por ejemplo, un aumento del salario promedio dentro de cierto rango implica acotar el aumento del ahorro promedio por empresa dentro de otro rango determinado.

De esta manera, la interacción entre órgano de planificación y Ejecutivo, permitiría a este último definir no tanto un conjunto de metas específicas sino, más bien, un espacio acotado de conjuntos posibles de metas, que expresarían tanto las preferencias gubernamentales como las restricciones socioeconómicas conocidas.

Las ulteriores etapas del esfuerzo de planificación perseguirían identificar, dentro de ese espacio, subconjuntos compatibles con las preferencias expresadas por los restantes actores.

^{1/} J. Kornai, "A General Model of Planning Processes", ob. cit. En lo que sigue, se ha empleado muy de cerca esta conceptualización.

El producto constituiría una proposición o posición del Ejecutivo la que debería ir acompañada de un análisis asequible que explique y justifique el espacio de alternativas que se ofrece a consideración.

Obviamente, la responsabilidad por la operacionalización del proyecto político recae sobre el órgano de planificación, en interacción con el Ejecutivo. En el cumplimiento de esa función, ese órgano es más que un asesor técnico, que se limita a cumplir una obligación burocrática de rutina: es un agente eminentemente creativo que, en definitiva, cumple una labor educativa básica tanto respecto al Ejecutivo, como de los otros actores.

Ciertamente, pueden sostenerse visiones distintas acerca de la relación entre proyecto político y planificación. De hecho, las prácticas usuales discrepan significativamente de la visión ofrecida aquí, que es requisito esencial de una planificación participativa.

3. La participación obligada: parlamento, burocracia y partidos

El cuadro 1 del Anexo clasifica a los actores según las tres variables que se han individualizado; y permite examinar los problemas más relevantes para cada modalidad de participación.

Respecto de la obligada hay una extensa literatura que aborda sus problemas desde el punto de vista gubernamental y técnico,^{1/} lo que permite omitir el examen del Ejecutivo y del órgano de planificación. De esta manera, pueden reducirse los problemas a la dotación de competencias al Parlamento; y el particularismo de los sectores de la administración central, órganos de fiscalización, servicios públicos autónomos, autoridades monetarias y fiscales, instituciones regionales y empresas públicas.

En este caso, hay también un problema de particularismo, similar al presente en los casos de participación opcional, lo que habilita para tratarlos, conjuntamente.

^{1/} Un examen actualizado de esos problemas se encuentra en: J. Méndez, El estado de la planificación en América Latina y el Caribe, CEPAL/ILPES, Santiago de Chile, septiembre de 1980.

a) Las competencias del Parlamento

Se ha decidido tratarlo como un actor, porque el Parlamento no es simplemente la suma de los partidos que lo integran.

Ciertamente, hay una íntima relación entre ambos, que tiende a acentuarse con el desarrollo de procesos democráticos, pero ningún partido agota sus actividades y el sentido de las mismas, en su respectivo equipo parlamentario. Adicionalmente, el Parlamento es, además de arena política, una organización con una identidad específica, que funciona con grados de autonomía significativos. La expresión más cabal de este fenómeno es que siempre que cuente con una duración importante en el tiempo tiende a generar prácticas de socialización e integración de sus miembros, que culminan dando especificidad al rol de parlamentario respecto a otros roles - especialmente, el de militante -, generando redes de solidaridad intraparlamentarias que cruzan los diversos ejes del sistema de conflictos sociopolíticos, y con la constitución de una configuración doctrinaria que tiende a ser compartida por los diversos equipos partidarios.

El Parlamento debería ser un actor privilegiado del proceso de planificación, por el horizonte de intereses que puede llegar a definir. Es el actor que está en mejores condiciones para asumir la perspectiva de mayor globalidad e inclusividad, minimizando los efectos distorsionadores derivados de una toma de posición sobre la base de intereses más específicos. Tiene ventajas comparativas respecto del Ejecutivo, por cuanto éste debe asumir un proyecto político específico, que idealmente debería ser adoptado e impulsado unitariamente por el total de la administración, sin que tenga cabida en él la oposición u oposiciones, lo cual es cierto aun en el caso de un gobierno de coalición. Inversamente, el Parlamento es una organización peculiar que precisamente integra a esa oposición.

1/ Don José Medina Echeverría, uno de los precursores de la planificación democrática en el continente, insistió a lo largo de su obra en la necesidad de fortalecer el Parlamento para alcanzar una planificación democrática.

No obstante, en general, los parlamentos se han limitado a dar ratificación simbólica a determinados instrumentos - típicamente, planes nacionales de desarrollo -, sin discutir a fondo las proposiciones que contiene; o bien se han desentendido del proceso de planificación, a veces en abierta contradicción con disposiciones constitucionales expresas.

Parte importante del problema parece residir en su inadecuada dotación de competencias, las que son por lo general muy insuficientes. En efecto, aun aceptando que las necesidades del desarrollo capitalista han inducido la preeminencia del Ejecutivo patente durante las últimas cuatro décadas, no puede ignorarse que la insuficiente dotación de competencias impide que el Parlamento enfrente con éxito un conflicto con el Ejecutivo.

Debería contar no sólo con comisiones o comités de planificación, sino también con una oficina de planificación, que permitiera la construcción progresiva de competencias parlamentarias en materias de planificación.

b) El particularismo de diversos sectores, segmentos, centros y autoridades burocrático-estatales.

Se ha intentado explicar el particularismo por la creciente complejidad y heterogeneidad del conjunto de los aparatos del Estado, especialmente por la diferenciación entre la burocracia tradicional o de planta y la tecnoburocracia.^{1/}

Otras fuentes de conflicto intraburocrático derivarían de las relaciones entre organismos planificadores y autoridades monetarias y fiscales; entre organismos planificadores y comisiones de reforma o coordinación administrativa, en términos de competencias por el liberazgo efectivo dentro del aparato estatal; la disputa por el presupuesto fiscal; la tendencia a la oligarquización de las

^{1/} A. E. Solari, et. al., op. cit., pp. 49-50.

organizaciones burocráticas, que lleva a la reivindicación por autonomía y a la definición de intereses organizacionales específicos.^{1/}

Para superar estos problemas resulta esencial reconocer que los conflictos intraburocráticos son reales, por lo que nada se gana con ignorarlos o actuar como si no existieran, siendo más eficiente proporcionar canales institucionales que permitan el despliegue de esos juegos.^{2/}

c) Los partidos políticos

Se supone que los partidos políticos operan "dentro del sistema", y que hay: i) interés por preservar el sistema democrático, definido en términos de un horizonte temporal razonable; ii) ventajas atribuibles explícitamente al desarrollo de actividades dentro del sistema, o expectativas fundadas de lograrlas o de recuperar ventajas perdidas, al desarrollar actividades de esa clase.

En la base está la noción de que, en cierto sentido, la viabilidad de un sistema democrático descansa en reiteradas transiciones de unas configuraciones de satisfacción de intereses a otras, percibidas por los actores como "óptimos paretianos", esto es, en que no hay pérdidas netas significativas para ningún actor relevante.

En efecto, si el juego democrático arrojara como perdedores netos a los mismos actores durante períodos prolongados, ellos no podrían experimentar sino una creciente frustración y la consiguiente alienación respecto a ese juego. Si, a la vez, esos perdedores controlen recursos de poder importantes, la viabilidad misma del sistema democrático estaría amenazada.

^{1/} Ver, A.E. Solari, et.al., ob.cit., pp. 50-53.

^{2/} Recientemente, H. Boneo ha destacado la importancia de la noción de juego y del tipo de interacciones que connota, para el análisis del comportamiento de las empresas públicas. La modalidad de análisis utilizada por ese autor podría ser empleada fructíferamente en la comprensión de los problemas político-burocráticos de la planificación. Véase, H. Boneo, Saber ver las empresas públicas, Textos del ICAP, Educa, 1980, passim.

Aquí se sostiene que la planificación participativa puede constituir un mecanismo adecuado para construir y preservar ese sentido general que requiere el proceso democrático de transiciones hacia configuraciones de satisfacción de intereses en que todos o, por lo menos, la gran mayoría de los actores significativos están mejor. Ello se logra a través de redefiniciones de los horizontes temporales de los actores y, por lo tanto, de redefiniciones de la estructura general de intereses prevaleciente.

Sin embargo, en el caso de los partidos políticos ello plantea el problema de la compatibilización entre la preservación de ese sentido general y el tipo de proyectos políticos que ellos impulsan. Ese objetivo impone límites al tipo de proyecto admisible, aun cuando sea imposible teorizar acerca de ellos, prescindiendo de un análisis serio de cada situación concreta. El órgano de planificación debería mostrar la dinámica de esos límites, de modo que las diversas fuerzas políticas puedan juzgar acerca de la compatibilidad de sus proyectos con la preservación de ese sentido general, ya aludido, que el proceso democrático debería tener para los actores.

No obstante, la posibilidad de esos enjuiciamientos depende del tipo de racionalidad con que el partido político aborde el problema de la definición de sus objetivos, de su interpretación de la realidad y de la definición de las estrategias adecuadas. Frente a objetivos difusos y altamente abstractos - por ejemplo, la "revolución" a secas, la república de los trabajadores, la preservación del ser nacional, el engrandecimiento nacional, el bienestar general, la felicidad de todos, la libertad humana, etc. - sólo cabe esperar interpretaciones abstractas y esquemáticas de la realidad, y esbozos utópicos que se sustituyen a un análisis estratégico serio. No se trata de transformar a los políticos en científicos, pero sí de que los primeros se orienten por los mismos principios de racionalidad básica que subyacen el análisis

económico, político ó social, hecho con finalidades científicas.^{1/} Es difícil pensar en artificios institucionales que posibiliten el desarrollo de una cultura política con esos rasgos, pero sí parece plausible sostener que la propia participación continuada en esfuerzos de planificación puede constituir una instancia de socialización en una racionalidad de esa naturaleza.

Por otra parte, los problemas que plantea la participación de los partidos políticos se relaciona con su grado de desarrollo, y con la calidad de las competencias que aportan al esfuerzo de planificación.

Aquí pueden distinguirse dos casos polares. Por un lado, los partidos y sistemas de partidos que alcanzaron o han alcanzado un notable desarrollo político. Respecto de ellos, podría decirse que el problema de competencias deficientes no se plantea.

En el otro extremo, están los contextos nacionales en que la política sigue teniendo el sentido de "deporte señorial", en situaciones de bajo desarrollo cultural de los grupos dominantes. Naturalmente, hay una serie de situaciones intermedias.

Dado que el desarrollo político de los partidos es una variable altamente dependiente de las condiciones sociales y políticas generales, es difícil sugerir fórmulas plausibles para la superación del problema. En todo caso, puede afirmarse que la misma participación en el proceso de planificación es la escuela más adecuada para la adquisición de las competencias requeridas. El estatuto de los partidos políticos podría contemplar, para cada partido, la figura de un encargado de planificación. Tal como la oferta crea su propia demanda, muchas veces el hecho de instituir un rol conduce a la creación de la

^{1/} Obviamente, están los que señalan que la política no se agota en la razón. Como señalaba Gramsci, no hay política sin pasión, y menos gran política sin grandes pasiones. A ello habría que replicar que aquello a que se alude al hablar de pasión, el análisis lo recupera al hablar de intereses. Si la pasión es obsesión o la política es esencialmente irracional, el análisis debe ceder el paso a la profecía, la cual está totalmente ausente de las competencias de los autores.

respectiva función y al desarrollo de las aptitudes que su desempeño solicita. Ello adquiere aún más validez en un contexto altamente competitivo, como el de la vida política interpartidaria e intrapartidaria.

4. Los actores corporativos y su papel en el acuerdo social

Los actores corporativos deben poseer cierta capacidad para el análisis de la situación, desde el punto de vista de sus intereses específicos.

Un problema es el grado de inclusividad de los intereses de estos actores. Ellos representan y abogan por intereses específicos, lo que lleva a que tengan un horizonte temporal y social de referencia estrecho, lo que incluso puede ser profundamente racional: una estrategia adecuada para aprovechar las ventajas de la propia situación, puede consistir precisamente en estrechar deliberadamente el horizonte de referencia, dando así un carácter de "absoluto" al interés que se defiende. No obstante, esa rigidez puede ser disfuncional para el tipo de negociación requerido por la planificación - de naturaleza global, con definición de un conjunto de metas interrelacionadas que afectan sea a la totalidad de los intereses en juego, sea a subconjuntos de ellos según el grado de integración económicosocial presente -. Por lo tanto, se negocia no sólo con el "enemigo natural", sino con una constelación de intereses más vasta, que resulta afectada por las ventajas logradas por algún participante.

Ello exige que el actor corporativo ensanche su horizonte de referencia, incluyendo todos aquellos efectos en cadena relevantes que se puedan individualizar a partir de su propia situación socio-económica específica. Puesto que según la lógica de los intereses corporativos no procede actuar de esa manera, el órgano de planificación debe intentar ensanchar el horizonte de referencia de aquéllos, mostrando cómo cada posición que razonablemente puede adoptar se vincula con las posiciones de otros actores, e individualizando las cadenas de efectos que se siguen de cada posición específica. Dicho de otra manera, el

órgano de planificación debería proveer información acerca de los límites que encuentra cada actor para la realización de sus intereses, en términos de las interrelaciones económicas existentes. ^{1/}

El segundo problema es el de la representatividad de los actores corporativos. Por un lado, es frecuente que respecto de un mismo tipo de interés corporativo haya disputas entre dos o más organizaciones que aspiran a representarlo; hay pretensiones encontradas a un monopolio de la representación legítima.

Cuando el orden público vigente admite el pluralismo en la representación de un tipo de interés, esas pretensiones son todas formalmente legítimas. Idealmente, todas esas organizaciones deberían ser admitidas en pie de igualdad como actores del proceso. No obstante, si su número aumenta, ello acarrea efectos disfuncionales al crecer las dificultades del proceso de negociación, no sólo porque "a mayor número de actores, mayor complejidad", sino también porque en tal situación se torna racional una estrategia de sobrerreivindicación, como medio para negar y desvirtuar la legitimidad y eficacia de las representatividades competitivas. En el extremo, ello puede conducir a una escalada que culmine en una situación donde lo más racional sea excluirse deliberadamente del esfuerzo de planificación, a efectos de no hacer concesiones. A la vez, la presencia de uno o más competidores fuera del "sistema" debilita considerablemente la fuerza del acuerdo a que pueda llegarse, al dejar la puerta abierta para el desarrollo de estrategias ulteriores de carácter disruptivo. Por otro lado, la pluralidad de organizaciones también proporciona a los intereses antagónicos un instrumento de presión, cuya eficacia durante la negociación puede ser considerable.

^{1/} Esta función cabe no sólo respecto de los actores estrictamente corporativos, sino también con otros análogos, como el particularismo de los actores e instituciones regionales no estatales, y el de los gobiernos locales y regionales.

La situación más ventajosa es, por tanto, aquella en que hay un monopolio o, quizás a lo más, un duopolio de la representación de cierto interés corporativo. Si hay pluralismo, podría exigirse a las organizaciones en competencia que asistieran a una rueda preliminar de negociaciones entre ellas, a efectos de obtener una posición unitaria. En el caso de que no fuera políticamente viable, o si existen expectativas fundadas acerca de la capacidad de control del colectivo de organizaciones sobre cada uno de sus integrantes, el único camino disponible puede consistir en incorporar directamente a las organizaciones de base al esfuerzo de planificación, por ejemplo, a los sindicatos de fábrica o de empresa.

El análisis anterior revela también lo artificioso de soluciones consistentes en la creación gubernamental de organizaciones paralelas, a las que se otorga una legitimidad formal monopólica. Lo único que se gana con ello es debilitar el control sobre la base de las asociaciones corporativas, con el consiguiente debilitamiento de los acuerdos finales.

Por otro lado, la representatividad de las organizaciones corporativas puede estar afectada por el bajo grado de democracia existente al interior de la organización, problema que constituye uno de los temas clásicos del análisis sociológico de las organizaciones.

Ello repercute en el nivel de representatividad a que puede aspirar el esfuerzo de planificación y, después de todo, se parte del supuesto de que una planificación participativa es condición de una planificación más representativa, y se acepta que hay capacidades de control del actor corporativo sobre sus afiliados, especialmente si éstos son, a su vez, organizaciones.

Frente a este problema caben dos estrategias: el control o regulación pública de los estatutos y vida interna de la empresa, cuya eficacia puede ser discutible, o el reconocimiento formal de la posibilidad del pluralismo, con los riesgos recién apuntados. En todo caso, frente a situaciones de ausencia de democracia interna, puede ser válida la estrategia de incorporación directa de los afiliados al esfuerzo de planificación.

/Finalmente, la

Finalmente, la participación de los actores corporativos plantea el problema de su grado de control sobre las organizaciones de base. Si no es importante, la incertidumbre de los restantes actores respecto al comportamiento futuro del grupo social involucrado va a traducirse en expectativas fundadas acerca de la debilidad de los acuerdos a que pueda llegarse.

El control deficiente se puede producir por la pluralidad de organizaciones presentes, por falta de democracia interna - ya examinados -, o porque la naturaleza misma del interés corporativo obstaculiza significativamente ese control.

El último caso mencionado es, típicamente, el de la empresa privada. En efecto, para el conjunto de empresas es sumamente difícil controlar imperativamente el comportamiento de cada una de ellas, aun en situaciones acentuadamente oligopólicas. Como bien se ha dicho, el ideal para una empresa es romper un acuerdo que todas las demás cumplen; con el predominio generalizado de esa lógica, resulta obvio que la única capacidad de control intraempresarial reside en la presencia de una empresa lo suficientemente fuerte como para imponer comportamientos a las demás, sobre la base de recursos de retaliación adecuados - es decir, una situación de oligopolio con empresa líder -, o en la existencia de un cartel. A medida que la competencia se torna menos imperfecta, esa capacidad de control se hace más ilusoria, lo que probablemente acontece en el caso de la mediana y pequeña empresa.

Lo anterior no deriva de una especial perversidad de la empresa, sino que, simplemente, es el producto de la lógica económica capitalista. Por ello, las posibilidades de control sobre el comportamiento empresarial residen en una reestructuración de intereses exógenamente inducida. Ese es, precisamente, el papel que se postula para la planificación, sobre la base de una negociación que conduzca a esa reestructuración de intereses. Ella supone un simulacro de enfrentamiento entre las empresas y sus "enemigos naturales", con la finalidad de atenuar el potencial disruptivo del conflicto efectivo. Para ello es necesario que tal simulacro se aproxime lo más seriamente posible

/al evento

al evento real. En otras palabras, que se muestren todos los recursos de poder y se esgrima el mayor espectro posible de amenazas. 1/ Dada la lógica que gobierna el comportamiento empresarial, es poco probable que la mediación de las asociaciones patronales y propietarias sea suficiente en este respecto; por ello, parece conveniente incluir, en alguna fase del proceso, a las empresas mismas, además de las organizaciones corporativas más inclusivas. Ello las forzaría, por lo menos, a jugarse más a fondo, en términos de una exhibición de estrategias más "sinceras" desde el comienzo.

1/ Hay quienes sostienen que un juego de esta naturaleza es totalmente ilusorio, en cuanto no puede sustituirse al conflicto efectivo. Si bien, un álgebra de relaciones de fuerza y una resolución "algebraica" abstracta del conflicto potencial, no es lo mismo que el conflicto real efectivamente desarrollado, también lo es que nadie se embarca racionalmente en un conflicto sin un cálculo previo, análogo en su estructura al simulacro aquí postulado, y que hay múltiples situaciones sociales en que el "simulacro" se sustituye al conflicto real, en último caso porque es mucho menos dispendioso en energías y sacrificios para los involucrados.

III. PLANIFICACION COMPENSATORIA

1. ¿Qué es planificación compensatoria?

En la experiencia latinoamericana, la planificación no sólo es un instrumento de gestión o intervención en la economía nacional, sino que también se orienta hacia la modificación de la situación social de ciertos grupos, a través de programas y proyectos específicos.

El sentido general de esos esfuerzos ha ido variando con el tiempo. En un comienzo, tales grupos eran definidos como rezagados respecto del proceso de modernización y, por consiguiente, se buscaba remover los obstáculos que dificultaban su transformación en agentes activamente incorporados al desarrollo nacional. Ese fue el sentido de los procesos de reforma agraria y de los programas de desarrollo rural.

Posteriormente, se puso énfasis en la situación desmedrada de esos grupos en términos de la distribución de bienes y servicios, de recursos de poder y de competencias socioculturales generales. A la vez, los esfuerzos referidos se reorientaron hacia la atenuación de esas desigualdades, o hacia la remoción de los efectos más inicuos producidos por ellas, procurando, por ejemplo, satisfacer necesidades básicas.

El énfasis que tiende a predominar hoy es, ciertamente, más inclusivo. El rezago respecto de los procesos de modernización capitalista puede generar importantes desigualdades, pero ellas también son un producto directo de esos mismos procesos.

Las situaciones sociales concretas que cabe incluir aquí son diversas: cesantía, marginalidad ecológica urbana, trabajo asalariado urbano no calificado empleado por sectores poco dinámicos o rezagados, pobreza crítica, urbana y rural, propietarios minifundiaros, jornaleros agrícolas no organizados, comunidades rurales, comunidades indígenas, ancianos, inválidos, juventud, etc.

/En definitiva

En definitiva, la intervención estatal orientada hacia la ayuda de estos grupos tiene el carácter de un subsidio o transferencia, que compense, en alguna medida, los efectos por ellos padecidos a consecuencia de la operación "normal" de la economía.

Esa característica autoriza a llamar planificación compensatoria a este tipo de actividad estatal.

2. Activación y planificación compensatoria

Una de las estrategias posibles en la búsqueda de atenuación de desigualdades reside en el subsidio monetario directo a las personas que padecen de algunas de las situaciones sociales señaladas, quedando librada al recipiente la decisión acerca de las modalidades de su utilización.

En este caso, las personas procuran satisfacer sus necesidades o solucionar parcialmente sus problemas a través de los mecanismos ordinarios del mercado, con lo que el problema de la participación no se plantea: la obligación estatal se agota en el otorgamiento de subsidio, o en la fiscalización a posteriori de su empleo, en caso de que la renovación de su concesión esté sujeta a condiciones como por ejemplo, no gastarlo en consumos definidos como superfluos, inmorales o dañinos.

Obviamente, este tipo de asistencialismo puede adoptar diversas formas, como transferencias en especie, o entrega de cupones para la adquisición de alimentos.

Como bien se ha dicho, la identificación de un grupo desposeído viene siempre de fuera del grupo mismo, es hecha por ideólogos, líderes políticos y científicos sociales y presenta, con objetivos instrumentales además de éticos y científicos, un modelo simplificado de una compleja realidad. 1/

1/ Marshall Wolfe, "La pobreza como fenómeno social y como problema central de la política de desarrollo", en Rolando Franco, compilador, Pobreza, necesidades básicas y desarrollo en América Latina, CEPAL/ILPES/UNICEF, 1980.

Hay posiciones generales discrepantes acerca del sentido de esa identificación y de la intervención consiguiente. Estas concepciones discrepantes pueden conducir a prácticas aun opuestas, pero que comparten el mismo supuesto: en el tiempo inicial, las deficiencias en recursos de poder y competencias tornan casi nula la probabilidad de que el grupo genere autónomamente niveles importantes de organización, y, por consiguiente, se requiere de una intervención exógena que implique una superación progresiva de esas deficiencias.

La activación significa precisamente eso: una intervención exógena que induce un proceso de organización del grupo, lo que es sinónimo con una mejoría en la posición estratégica, con la generación de recursos de poder y con la adquisición de algunas competencias socioculturales generales.

Idealmente, la activación debería conducir a una fase superior de organización del grupo que posibilitara su participación autónoma y eficaz, a la par con los grandes intereses corporativos.

Pero dadas las condiciones iniciales y la magnitud de las deficiencias, ese sentido pro tempore de la activación tiende a diluirse. Así, la activación es a los grupos desposeídos lo que la participación es a las fuerzas sociales organizadas.

Por lo tanto, la activación es una forma imperfecta de participación.

3. El problema general de la activación: la continuidad del esfuerzo y la motivación del agente activador

Uno de los problemas típicos de las experiencias de activación es la falta de continuidad que exhiben estas acciones.

En efecto, acontece con frecuencia que ni siquiera puede hablarse del éxito o fracaso de una experiencia evaluada ex post, en razón de que ella alcanzó apenas las etapas iniciales de su desarrollo.

La continuidad en el esfuerzo de activación depende, entre otros factores, de la permanencia, regularidad y perseverancia rutinaria de la acción del agente activador.

A su vez, se puede hipotetizar que esas características dependen del tipo de motivación del agente, en relación con su naturaleza institucional u organizacional, según sea por consideraciones de orden ético o moral - lo que se podría llamar motivación de solidaridad - por interés político de utilizar al grupo como potencial masa de maniobra; por motivación burocrática, es decir, cumpliendo un deber funcionario o profesional.

El primer tipo motivación se atribuye generalmente a los agentes privados no estatales y no políticos, por ejemplo, religiosos. En términos de las pautas culturales prevaletentes, ella tiende a ser vista muy favorablemente entre otras cosas porque propendería a respetar el estilo de vida, la cultura y las necesidades del grupo activado, sin imponer las concepciones del agente activador. No obstante, hay una regla de oro sociológica que aconseja desconfiar de la permanencia, regularidad y perseverancia rutinaria de la acción orientada por motivaciones idealistas.

Sin perjuicio de la alta estimación que pueda tenerse por el altruismo y la solidaridad, esa motivación tiende a conducir a esfuerzos de activación entusiastas, pero relativamente efímeros.

Ciertamente, hay excepciones pero en estos casos la motivación puramente normativa o idealista es acompañada por lo general, también por un interés organizacional; por ejemplo, el activista tiene que mostrarse exitoso frente a su organización, para así progresar en ella.

Por ello, frente a los casos exitosos de activación, basados en orientaciones normativas o ideales, hay que recordar que ellos suponen que la organización activadora dispone de recursos en gran escala para llevar adelante su acción. Ello permite profesionalizar la activación, y reforzar las orientaciones puramente normativas con recompensas materiales (monetarias, prestigio y status, carrera organizacional, etc.)

La motivación política es la que usualmente orienta las iniciativas globales de activación emprendidas por las cúpulas o directivas de los partidos políticos, o por los líderes gubernamentales y sus equipos.

/Al igual

Al igual que la motivación de solidaridad, puede presentar serios problemas de permanencia, regularidad y perseverancia rutinaria en la acción. En efecto, responde, por lo general, a necesidades específicas y coyunturales de movilización política - por ejemplo, necesidades electorales -, de modo tal que una vez superadas esas circunstancias el esfuerzo inicial tiende a diluirse y agotarse, quizás sin generar efectos perdurables.

No obstante, presenta también claras ventajas.

Por un lado, y justamente por constituir una respuesta a circunstancias políticas específicas, conduce a esfuerzos que persiguen el logro de objetivos inmediatos. Por consiguiente, esos esfuerzos tienden a adecuarse a la estructura de necesidades manifiestas de los grupos activados.

En este sentido, esta activación no fuerza a esos grupos a someterse a preconcepciones propias del agente activador, acerca de cuáles serían las reales necesidades de los primeros, e incluso les permite obtener logros concretos de manera inmediata.

A lo anterior habría que agregar la escala a que se produce el esfuerzo de activación - por ejemplo, porque se comprometen recursos estatales -, lo que implica que, aun en el caso de una pésima administración de esos recursos, hay una alta probabilidad de obtener ventajas reales.

Ambos hechos tienen importancia para las posibilidades de desarrollo organizacional autónomo de los grupos activados.

Por otro lado, la motivación política es insustituible en términos del esfuerzo inicial requerido para la iniciación de los procesos de activación.

Si las condiciones de atomización y desposeimiento padecidas por los grupos destituidos exigen la intervención de un agente exógeno, a su vez, esa intervención requiere de la existencia de un interés que la provoque en una escala adecuada y con una permanencia y regularidad

/importantes. La

importantes. La motivación política puede ser irregular y cíclica en sus manifestaciones, pero ningún otro tipo puede suplirla en su capacidad para iniciar los procesos de activación.

Aquí se hace patente una de las ventajas de la operación regular del sistema democrático para los grupos dominados más desposeídos: la competencia por los sufragios constituye quizás el único mecanismo, de naturaleza más estructural, que garantiza con una probabilidad no desdeñable la existencia permanente, aunque cíclica, de interés por activarlos. Bajo condiciones democráticas, ellos gozan del único recurso de poder que su situación les permite - el voto - y su corolario: la fuerza del número. ^{1/}

Obviamente, la motivación burocrática carece de la virtud recién bosquejada. Librados a sí mismos, los sectores burocráticos carecen de interés y de legitimidad formalmente reconocida para iniciar procesos de activación a escala nacional. En cambio, si el interés político ha generado condiciones iniciales favorables, la acción burocrática, dadas sus características bien conocidas, puede satisfacer los requerimientos de permanencia, regularidad y perseverancia rutinaria en la activación.

De este modo, el problema fundamental del interés del agente activador quedaría resuelto: el juego político conduce a un interés que genera las bases iniciales, mientras que las condiciones de operación de la burocracia posibilitan la continuidad de esa intervención.

La acentuada desconfianza por la burocratización y los fracasos de ciertas experiencias de activación en América Latina pueden llevar a cuestionar esa proposición. Sin embargo, las dificultades no parecen residir en una especial perversidad de la acción burocrática sino, más bien, en que tienen que darse ciertas condiciones para el éxito de su activación.

^{1/} El tema es controvertible. Para una discusión sobre la relación entre autoritarismo y política social (o planificación compensatoria), véase P. Demo, Desenvolvimento e Política Social no Brasil. Biblioteca Tempo Universitário, Brasília, 1978, pp. 210-214. J. Labbens ha destacado la importancia del voto para grupos sociales análogos en países industriales, J. Labbens, "¿Qué es un pobre?", en Pobreza, necesidades básicas y desarrollo en América Latina, ob. cit.

Primero, ese esfuerzo requiere una institucionalización efectiva, es decir, una definición de competencias legales y administrativas que permita la especialización de un sector de la administración en el esfuerzo de activación. 1/

Segundo, el grado de éxito va a depender, ceteris paribus, de la magnitud de los recursos asignados: cuando ellos son poco importantes, no hay razón para esperar resultados importantes.

Tercero, el grado de éxito depende también de la calidad, y, especialmente, del profesionalismo de los recursos humanos asignados.

Naturalmente, esa calidad y profesionalismo son directamente proporcionales a la estructura de recompensas y gratificaciones que se esté dispuesto a costear: al igual que en el caso de la magnitud de los recursos, no se ve por qué el esfuerzo de activación va a atraer profesionales y técnicos de gran calidad, si las remuneraciones son bajas y el trato es discriminatorio respecto de otros sectores de la administración.

Conviene enfatizar esto último, puesto que tanto el prestigio cultural de que goza la motivación de solidaridad, como el carácter más o menos gratuito de los recursos que ella tiende a movilizar, tornan altamente seductoras aquellas soluciones consistentes en una seudoprofesionalización del esfuerzo de activación.

El caso más típico en este sentido consiste en utilizar activistas nominalmente incorporados a la burocracia estatal, lo que permite operar sobre la base de la ilusión de que se ha creado una categoría especialísima de funcionarios, que fusionan el entusiasmo y la generosidad provocados por la motivación de solidaridad con el rigor y dedicación a la tarea que son propios del burócrata eficiente. Lo más probable es que sinteticen los peores defectos inherentes a uno y otro rol.

1/ En este sentido, la creación de órganos de planificación social y de Consejos de Desarrollo Social, diferenciados de los de desarrollo económico, constituyen un logro efectivo.

Obviamente, lo anterior no significa que deban desecharse aquellas energías movilizables, pero ellas deberían jugar el papel de recursos auxiliares, dirigidos por profesionales.

Finalmente, hay que destacar que el agente activador de mayor calidad probablemente se logra cuando una motivación burocrática principal se ve reforzada por orientaciones normativas o ideales. Es el caso de aquellos profesionales o técnicos que desempeñan funciones o prestan servicios específicos - médicos, técnicos de la salud, maestros primarios, etc. -, y cuya vocación de servicio público, unida a los requerimientos más globales suscitados por el desempeño de la tarea específica, los transforma en agentes activadores.

4. El problema general de la activación: la continuidad del esfuerzo de activación y los rasgos básicos de los grupos activados

La continuidad del esfuerzo de activación se ve también afectada por las características básicas de los grupos que se busca movilizar.

En efecto, el bajo nivel y la baja calidad organizacionales de que se parte, conjuntamente con las escasas competencias socioculturales generales de que están provistos, hacen que su propensión a la desmovilización sea muy alta.

Este ciclo de activación-desactivación podría describirse de la siguiente manera.

En el momento inicial, el agente activador promueve esfuerzos de participación para la satisfacción de algún interés propio del grupo. Puede suponerse que esa participación inicial es efectiva, esto es, implica una intervención real y decisiva en la definición de medios y metas.

Sin embargo, las carencias organizativas y de competencias ya anotadas hacen probable que ella devenga en una participación meramente simbólica, sin consecuencias de importancia. Es posible que genere gratificaciones también simbólicas, reforzando así el estímulo a participar. En ese caso, la participación puede adquirir un grado de continuidad importante, asegurando el progreso de la organización emergente.

/Sin embargo

Sin embargo, por su naturaleza, esa modalidad de participación no va a significar un real proceso de aprendizaje que permita superar la carencia de competencias del grupo: la participación puede devenir en ritualismo,

Probablemente, la ausencia de logros efectivos o derivados de la participación simbólica conducirá a procesos de frustración, que pueden culminar en apatía.

A su vez, ésta aumentará el grado de ineficacia de la participación, lo que traerá consigo mayor frustración, y así sucesivamente. El desenlace puede ser entonces la desactivación.

La descripción de este ciclo típico permite poner de relieve algunos de los problemas generales que enfrenta el agente activador.

Por una parte, es necesario que exista proporcionalidad entre el nivel de competencia del grupo y el tipo de tareas, lo cual está relacionado, a su vez, con la naturaleza del interés en torno al cual se activa la participación. En consecuencia, la definición de ese interés, de las metas a obtener y de los medios para alcanzarlas son cuestiones a enfrentar con un gran sentido de realidad.

Por otra parte, también puede caerse en un ciclo de activación-desactivación por exceso de realismo.

En efecto, la literatura especializada ha destacado que los grupos más desposeídos tienden a desmovilizar súbitamente en cuanto se alcanzan determinadas ventajas específicas. Si la meta es lograr un actor social relativamente dotado de competencias y recursos organizacionales, un resultado como el indicado es claramente negativo.

Por consiguiente, el desafío reside en definir un interés que pueda operacionalizarse en metas adecuadas a las competencias del grupo, pero lo suficientemente amplio para generar expectativas que vayan más allá del logro de esas metas específicas, cuidando a la vez de que ellas no sean tan elevadas como para inducir frustración al ser comparadas con los logros.

De esta manera, la cuestión acerca del tipo de problema en torno al cual se desarrolla el proceso de activación pasa a ser esencial.

5. El modelo que subyace a la activación: ¿culturalismo versus modelos de intereses?

Los contenidos del modelo pueden afectar la identificación de un problema. Hay una tendencia bastante generalizada a emplear una perspectiva, que podría denominarse culturalista, construyendo el modelo fundamentalmente a partir de actitudes, valores, orientaciones subjetivas o contenidos de conciencia, supuestamente peculiares al grupo social en cuestión, a partir de los cuales se postulan comportamientos funcionales a la reproducción de su situación social o constitutiva de ella.

De tal diagnóstico deriva usualmente una estrategia de activación de carácter eminentemente educativo (o inductivo), que persiga la transformación subjetiva de las personas que componen el grupo, llevando finalmente a la emergencia o implantación de nuevas pautas culturales.

En síntesis, no habría transformación social sin una previa "reforma de los espíritus".

Un ejemplo de esta modalidad de análisis es el de la cultura o subcultura de la pobreza, 1/ También se recurre frecuentemente a esta modalidad de análisis en el caso de grupos desposeídos agrarios, enfatizando el egoísmo o el individualismo, o cierto tipo de personalidad campesina, como un elemento importante para el análisis de la organización popular agraria 2/ y, en sus versiones menos sofisticadas, simplemente, la existencia de una "mentalidad campesina" peculiar.

1/ Para una revisión sintética de sus principales características y del debate originado en torno a esa teoría, véase P. Townsend, Poverty in the United Kingdom, Penguin Books, 1979, pp. 65-71. Obviamente, la esquematización aquí presentada sobre los modelos "culturalistas" sólo pretende destacar sus rasgos esenciales.

2/ C. Erasmus, "Agrarian reform: a comparative study of Venezuela, Bolivia and Mexico", en D. B. Heath et al., eds., Land Reform and Social Revolution in Bolivia, Praeger, 1969; E. Fromm y M. Maccoby, Social Character in a Mexican Village, Prentice-Hall, 1970.

La estrategia de activación que deriva de este análisis, privilegia los aspectos de comunicación entre agente activador y grupo objetivo.

Las experiencias de activación en América Latina se orientan, en general, por la perspectiva culturalista. Un buen indicador de ello es la enorme popularidad de que gozan nociones como "concientización" y otras análogas, y el acento que se pone en los aspectos comunicativos de la activación.

La orientación alternativa recurre a los denominados modelos de intereses, a partir del supuesto de que la acción personal o colectiva es, fundamentalmente, un intento por resolver problemas que giran en torno a la satisfacción de necesidades, que pueden abarcar un rango amplísimo (necesidades de expresión verbal, musical o corporal, de identidad cultural o étnica, etc.).

No obstante, dado el tipo de situación social a que están comúnmente referidos los esfuerzos de activación, cabe suponer que los problemas que la situación genera son de una índole bastante restringida, probablemente, de un contenido material muy inmediato.

Estos modelos suponen que los diversos grupos sociales no difieren esencialmente entre sí en cuanto a las dimensiones subjetivas. En definitiva, existirían ciertos principios cognitivos compartidos por la casi totalidad de las personas, que permitirían postular una racionalidad básica común. Son otros los elementos diferenciadores entre los grupos sociales, principalmente, el tipo de restricciones que operan sobre la acción personal o colectiva, de las que se siguen diferencias en posición estratégica y en la distribución de competencias socioculturales al interior del grupo (leer y escribir, expresión verbal, conocimientos adecuados al desempeño de tareas diversas, etc.).

Desde el punto de vista de esta modalidad de análisis, una activación exitosa supone haber identificado una forma de acción colectiva adecuada para atacarlos, que considere las restricciones operantes, esto es, una estrategia para posibilitar el desarrollo organizacional del grupo.

Los dos tipos de modelos reseñados constituyen casos polares. En la práctica, un modelo "culturalista" siempre contendrá referencias a intereses y necesidades y, a la inversa, un modelo de intereses no podrá dejar de tomar en cuenta dimensiones culturales.

No obstante, en cualquier experiencia siempre existirá también una predominancia básica de uno u otro y, en definitiva, la estrategia de activación que se escoja va a estar fuertemente determinada por esa opción.

El dilema es entonces claro: ¿qué punto de vista es preferible? o, en una formulación más débil, ¿qué punto de vista merece acentuarse?

Una primera aproximación a este problema es la de ser pragmático: el modelo debería adecuarse a los aspectos concretos relevantes de la situación-objetivo. ^{1/} En efecto, hay situaciones que imponen una definición "cultural" y, por tanto, una estrategia eminentemente educativa. A la inversa, en otros casos se trata de identificar una modalidad de acción colectiva para la satisfacción de una necesidad, por ejemplo, la provisión y distribución de agua en una comunidad marginal urbana, o la comercialización de mercancías producidas por una comunidad de pequeños propietarios rurales.

^{1/} En definitiva, puede sostenerse que en esta materia hay opciones teóricas ineludibles, que no pueden dejar de tener consecuencias ulteriores, independientemente de los rasgos de la situación. De hecho, se podría trazar una línea divisoria al interior de la teoría social, separando a quienes enfatizan uno u otro principio explicativo. Así, para Max Weber lo primordial es la eficacia del cambio en las condiciones subjetivas (véase, por ejemplo, su Economía y Sociedad, Fondo de Cultura Económica, 1969, Tomo I, pp. 196-197, 259-261), mientras que desde la perspectiva del materialismo histórico o de la teoría económica contemporánea (en sentido amplio) tendría primacía la acción colectiva orientada hacia la solución de problemas.

Esa opción teórica descansa en fundamentos epistemológicos o metateóricos, en preferencias y "visiones del mundo"; o también en la creencia, basada en la experiencia, de la mayor capacidad explicativa de uno u otro principio. Si bien estas cuestiones rebasan los límites del presente trabajo, se parte del supuesto de que la perspectiva de los modelos de intereses tiene mayor capacidad explicativa.

Sin embargo, lo que importa no es tanto el contenido del esfuerzo de activación, esto es, los bienes, servicios, ventajas, o beneficios que se intenta proporcionar o tornar accesibles al grupo, sino su impacto en el nivel y calidad de organización del mismo.

Podría partirse de la proposición provisoria de que la experiencia tiende a mostrar que los modelos de intereses son más eficaces.

Así, por ejemplo, aquellas estrategias generalmente consideradas exitosas por sus capacidades movilizadoras y activadoras, suelen postular la necesidad de una relación entre comunicación y estructura de intereses y necesidades y, por consiguiente, con el universo de problemas peculiar al grupo. ^{1/}

6. El modelo que subyace a la activación:
¿armonía versus conflicto?

Gran parte de las experiencias de activación tienden a utilizar modelos armónicos que creen posible un desarrollo simultáneo y armonioso de los distintos intereses que interactúan en una situación social dada. ^{2/} Sin embargo, el fracaso de una gran cantidad de experiencias basadas en este punto de vista ha llevado a considerar más eficaces a los contruidos sobre la noción de intereses conflictivos.

Ciertamente, lo más frecuente es que los problemas suscitados por una situación social tengan un contenido conflictivo, por lo menos latente.

De hecho, se hace difícil concebir que los grupos más desposeídos puedan abordar problemas de cierta envergadura - más allá de un rango muy acotado de intereses y necesidades -, sin que esos contenidos conflictivos latentes se pongan de manifiesto.

^{1/} Un buen ejemplo lo constituyen los métodos educativos y de "concientización" debidos a Paulo Freire y sus seguidores.

^{2/} G. Huizer, "The Strategy of Peasant Mobilization: some cases from Latin America and Southeast Asia".

De la misma manera, es altamente probable que si alcanzan un nivel significativo de organización, surja casi automáticamente, la hostilidad de otros intereses organizados que integran lo que podría denominarse el sistema ecológico social del grupo.

Una estrategia de activación basada en un modelo de conflicto intentaría, precisamente, utilizar estas premisas, para poner en marcha dinámicas que conduzcan al fortalecimiento organizacional del grupo.

Un modelo de tal tipo puede traer consigo dos efectos claramente funcionales a los fines de la activación.

Por una parte, puede elevar el grado de cohesión interna del grupo, a través de la individualización de "enemigos naturales" o grupos de referencia negativos.

Por otra parte, puede contribuir a que el grupo consolide una organización representativa de sus intereses, a través de la cual pueda poner de manifiesto sus resentimientos, canalizándolos de manera más efectiva.

No obstante, tal modelo también puede provocar efectos perversos.

Así, la reacción suscitada en los intereses antagónicos organizados puede ser tan intensa y apoyada en recursos tan poderosos como para aniquilar el esfuerzo de activación.

Las reacciones de ese tipo también pueden hacer que el grupo activado cobre conciencia de las características reales de su situación - lo que implica un mejoramiento de sus capacidades socioculturales, mediante la adquisición de un mapa cognitivo más adecuado -, pero esas nuevas competencias de poco servirían en el caso de un desenlace catastrófico.

Por otro lado, la acentuación de contenidos conflictivos puede generar hostilidad respecto del grupo y enajenar posibles apoyos de otros actores, también integrados en su ecología social, pero no involucrados directamente en el conflicto. Así, se ha destacado que en la oposición entre campesinos y propietarios, los primeros pueden terminar enajenándose a pequeños propietarios o a artesanos, en virtud

de una apreciación negativa por estos últimos del potencial disruptivo de esa oposición; Obviamente, un efecto de este tipo disminuye las posibilidades de coalición del grupo, recurso de poder importante una vez alcanzados determinados niveles de organización.

En conclusión, los modelos de conflicto deberían ser utilizados con prudencia, astucia y sentido de responsabilidad por el agente activador.

En este punto, es básico que el agente realice una correcta evaluación de sus propios recursos de poder en relación con la magnitud prevista para la reacción de intereses organizados hostiles al grupo.

Si esa evaluación es negativa, parece preferible recurrir a un modelo de armonía de intereses, aun a sabiendas de que no es adecuado y de que el riesgo de fracasar es alto.

7. El modelo subyacente a la activación: restricciones y grados de libertad a la acción colectiva

Toda situación social se reproduce a partir de la existencia de relaciones sociales específicas - de intercambio y de poder - que imponen restricciones a la acción personal o colectiva.

Una de las debilidades importantes de las experiencias de activación puede residir justamente en soslayarlas o ignorarlas.

El camino más expedito para cometer ese error consiste en simplificar excesivamente el análisis, utilizando un modelo que considera al grupo objetivo como si fuera una entidad social aislada, que existe independientemente de otros actores.

Por consiguiente, el modelo debe intentar describir la ecología social de la que el grupo forma parte, considerando tanto los tipos de relaciones que lo vinculan con los restantes actores relevantes de su entorno, como las dinámicas concretas que se desarrollan a partir de esas relaciones.

Si bien la discusión de la metodología adecuada para lograr esas finalidades escapa a los límites del presente trabajo, 1/ éste es un punto de la máxima importancia: el éxito del esfuerzo de activación depende en gran medida de la bondad del análisis sobre la situación.

Esta necesidad de conocer la ecología social del grupo viene impuesta no sólo por el hecho de que toda acción colectiva enfrenta restricciones, sino porque ese análisis permite identificar las posibilidades de transformación de la red de relaciones sociales del grupo.

En la gran mayoría de los casos, las relaciones operantes no gozan de una estabilidad absoluta. Por lo general, hay contradicciones debido a las cuales los equilibrios o las permanencias observadas son más precarias de lo que parecen. 2/

En consecuencia, casi siempre existe la posibilidad de que un cambio en la situación, inducido por el agente activador, conduzca a una desestabilización y ulterior redefinición, en un sentido favorable de las restricciones que pesan sobre el grupo.

8. El grado de organización preexistente

Se sostiene con frecuencia, que los grupos dominados más desposeídos están provistos, en muchos casos, de formas de organización desarrolladas espontáneamente para enfrentar los problemas que la sociedad plantea.

En consecuencia, las nociones generalizadas acerca de su atomización o de sus carencias organizacionales, constituirían un error derivado de la incapacidad de la ideología y cultura dominantes para reconocer otras formas organizacionales.

1/ En este sentido, un paradigma metodológico lo constituye: A. Bhaduri, "A Study of Agricultural Backwardness under semi-feudalism", Economic Journal, Vol. 83, 1973, pp. 120-137, citado por R. Boudon, La logique du social, Hachette, París, 1979. Los capítulos II a VI de ese libro contienen una excelente introducción a los problemas relevantes para la construcción de modelos con finalidades de activación.

2/ Un ejemplo paradigmático para la metodología en el tratamiento de estas cuestiones lo constituye E. C. Greaves, "The Patron-proletarian Nexus".

Esta proposición puede ser cierta en el caso de grupos rurales, especialmente si se trata de poblaciones étnicamente diferenciadas respecto de las mayorías nacionales o respecto a grupos dominantes y minoritarios.

No obstante, nada garantiza que estas formas de organización sean adecuadas a los problemas que plantean a estos grupos los procesos de modernización, expansión e irrupción capitalistas.

En efecto, si bien el que hayan logrado estabilizarse implica que, de algún modo, son funcionales a la reproducción de aquellos efectos característicos del status quo prevaleciente son, precisamente, esos efectos los que hacen que la situación sea evaluada como indeseable, y los que motivan el esfuerzo de activación.

Por consiguiente, es probable que esas formas organizacionales requieran su redefinición u readecuación, si se persigue transformar la situación.

En el caso de los grupos urbanos parece razonable insistir en la hipótesis de un vacío organizacional.

Lo anterior no quiere decir que el agente activador enfrente siempre una situación caracterizada por la ausencia de organización. Así, frecuentemente se comprueba la presencia de cierta organización en las experiencias de desarrollo comunitario. Típicamente, es el caso de la comunidad que se ha organizado en torno a la parroquia local, o inducida por una asociación religiosa con fines de solidaridad.

Estos ejemplos no invalidan la hipótesis general acerca de las carencias organizacionales de estos grupos. A la inversa, refuerzan la noción de la necesidad de una intervención exógena, capaz de inducir esos niveles de organización.

En el caso de marginados venezolanos se ha destacado que hay una inercia colectiva preexistente y ella se rompe debido a la intervención de una fuerza externa (funcionarios gubernamentales, dirigentes políticos, trabajadores sociales o sacerdotes). ^{1/}

^{1/} T. Ray, Politics of the Barrios in Venezuela, University of California Press, 1966, p. 74.

Obviamente, tanto la economía en el esfuerzo como el potencial disruptivo que puede encerrar un intento de organización paralela indican la conveniencia de integrar estas formas de organización preexistentes al esfuerzo de activación.

IV. PLANIFICACION ESPACIAL DESCENTRALIZADA

1. Conceptos y problemas

El tercer ámbito específico de vinculación entre los procesos de planificación lo constituye la distribución o transferencia del poder a las comunidades territoriales, generalmente a niveles comunales y regionales.

En teoría, esta transferencia de poder a las unidades político-territoriales menores del Estado-nación, procura devolver a los integrantes de dichas unidades, el poder de participar en las decisiones que les afectan.

En América Latina dichas experiencias son conocidas como planificación regional. Algunos de sus avatares en relación con la participación, provienen de la organización unitaria y centralizada del Estado.

La rápida difusión de dicha modalidad de planificación demostró que en la región, respondía a una necesidad real acompañando a una demanda por participación a escala regional y comunal. El estancamiento de su práctica, según los propios expertos de la disciplina, obedece a razones políticas. 1/ Ello parece indudable ya que la planificación como instrumentación técnica ha estado al servicio de proyectos políticos de marcado carácter centralizador, pese a las declaraciones sobre las virtudes de la descentralización.

1/ Ver al respecto, ILPES, Teoría y práctica de la planificación regional en América Latina. Temas de Planificación Nº 4, 1980.

Es cierto, por otra parte, que en materia de distribución del poder espacial, hay diferencias de importancia entre los países. Por de pronto, basándose en criterio jurídico formal innegable, existen varios Estados-naciones de carácter federal. Con razón, se ha dicho que la gran tarea de los Estados federales es realizar justamente el federalismo, teoría y método, por excelencia, de distribución del poder territorial. ^{1/}

También es posible destacar, como casos de distribución espacial del poder, los de países que, en razón de variados procesos, cuentan con varias regiones y centros urbanos relativamente similares.

Con todo, en el caso latinoamericano típico, como es sabido, hay una ciudad primada que concentra un alto porcentaje de la población, lo que tiende a agravarse según indican las tendencias. Además de

Además de la población, el síndrome concentrador se acompaña de una centralización de las instituciones burocráticas encargadas de prestar servicios públicos nacionales.

Las estrategias políticoadministrativas descentralizadoras en boga son técnicas de desconcentración de las instituciones burocráticas y no pretende, por lo general, transformar las modalidades de toma de decisión, aumentando la capacidad de autogobierno regional o comunal. En ello difiere de las teorías participativas originales en las cuales el federalismo y la autogestión industrial estaban estrechamente vinculados, no concibiéndose participación funcional sin la correspondiente integración a la gestión comunal y regional. Este contemporáneo desdoblamiento de la participación, que se intenta superar en los movimientos regionalistas de los países capitalistas avanzados, no siempre es percibido en América Latina en razón de su inserción tardía y periférica a la economía mundial. Los planificadores

^{1/} Allan R. Brewer-Carías. Política, Estado y Administración Pública, Editorial Ateneo de Caracas. Editorial jurídico venezolana. Caracas, 1979, p. 15.

regionales perciben que los esfuerzos por construir polos de desarrollo o las técnicas de aménagement du territoire no resisten los impactos cambiantes que derivan de la concentración industrial y urbana y de los efectos de la transnacionalización. El recurso a la política que reclaman los planificadores regionales se centra en la necesidad de utilizar la economía política y su capacidad crítica para demitificar a las teorías y métodos de planificación regional de origen neoclásico y keynesiano.

Sin embargo, sin desconocer la centralidad de los procesos de origen exógeno y su impacto concentrador en los países, la falta de consideración de las peculiares instituciones políticas vigentes en cada caso acarrea dos efectos perversos: lo burocrático se supone instrumental y como tal adecuado a todo proyecto político, y la participación queda desligada de una integración orgánica al esquema institucional. Ambos efectos alejan la práctica del autogobierno y su eventual socialización acumulativa y condenan a la participación a ser un momento de movilización, sujeto a los cambios de signos de los ciclos políticos.

Por lo anterior, parece fructuosa la tendencia de concebir al proceso de planificación regional a partir de un sujeto o agente, la región, concebida prácticamente como un movimiento social de identificación y reivindicación. Bajo esta concepción, la región es un proceso que recorre diversos umbrales hacia su autonomía, conquistada en una negociación con el gobierno central desde una posición avalada por sus recursos propios de poder. Diversos indicadores muestran la capacidad efectiva de la colectividad territorial: la desconcentración de los servicios es un logro rudimentario si le contrasta con las modalidades de descentralización efectiva. Es posible que tal concepto de región no dé cuenta de ciertas áreas que carecen del trasfondo histórico social y cultural de las regiones que, en el pasado, conocieron períodos de auge y de posterior decadencia.

Indudablemente, regiones y comunas son de naturaleza heterogénea. La antigua división urbano-rural no identifica la propia del conglomerado metropolitano.

/El problema

El problema de fondo de la planificación territorial descentralizada consiste en integrar una fórmula que, teniendo en cuenta la gravitación de los procesos económicos globales internos y externos, defina normas de acción viables para el proceso de descentralización. Dicho examen ha sido pospuesto y la opción asumida en forma implícita, ha sido consagrar la centralización vigente. Difícilmente podría haber sido de otro modo dadas las prioridades impuestas por apremiantes necesidades sociales, por la mantención de equilibrios macroeconómicos o por la vulnerabilidad externa. Al igual que sucede con otras metas, de importancia ritual pero inviables, los planes apenas ocultan lo marginal de las acciones descentralizadoras.

Antes que la descentralización pase a ocupar un lugar en la agenda real de decisiones se requiere cumplir algunas etapas previas e ineludibles: las evaluaciones de los costos y la pormenorización de los contenidos reales del proyecto descentralizador. En efecto, un esfuerzo sincero hacia la descentralización puede significar costos de importancia al sistema económico nacional, al menos en su fase de transición. Si no hay un intento de evaluación anticipada de la magnitud de dichos costos es bien improbable que se puedan examinar las ventajas o desventajas de la descentralización frente a otras opciones apremiantes. Como se ha dicho, las modalidades de descentralización son variadas y sin evaluación de las experiencias de gestión autónoma es imposible recomendar opciones garantizadas por señales de éxito o fracaso.

Sin desconocer que hay experiencias diseminadas y de carácter micro en el continente, se ha preferido presentar aquí un conjunto de problemas en torno a los cuales gira el sentido contemporáneo de la descentralización territorial, como ámbito de los procesos de planificación y participación.

Concluye esta parte con los supuestos de alcance intermedio que permiten sostener que la planificación territorialmente descentralizada, junto con la compensatoria, es un complemento coherente del acuerdo social.

2. La evaluación de los planificadores regionales

En América Latina, en las últimas décadas, se ha consolidado la planificación regional como una disciplina. Ello ha sido fruto de la crítica y la autocrítica constantes de sus cultores. En este dinamismo de construcción y reconstrucción teórica ha sido usual realizar balances de logros, problemas y fracasos. En un documento reciente se sintetizaron los desafíos que la disciplina deberá enfrentar en la próxima década. "Primero, como una cuestión de adecuación o funcionalidad del espacio y el modelo global de desarrollo"; "Segundo, como una cuestión de eficiencia en el diseño y aplicación de las políticas económicas nacionales"; "Tercero, como una cuestión de distribución del poder, particularmente dentro del sistema de la administración pública". 1/

Dicha síntesis permite acotar el campo. Como es obvio, dicha área la constituye principalmente "la distribución del poder, particularmente de la administración pública" y, subalternamente, la cuestión de "la eficiencia en el diseño y aplicación de las políticas económicas nacionales", tema éste vinculado con el resto de la descentralización.

El documento, en sus conclusiones, pone de relieve la vinculación de los desarrollos regional y político: "El 'problema regional' todavía no es percibido como una cuestión de decidido interés nacional. En consecuencia, lo primero que se requiere para dar a la planificación regional el rol que amerita, es transformar el 'problema regional' en un issue político nacional, es decir, en algo que está siempre presente en el centro del debate nacional". Y más adelante agrega: "Nunca se ha hecho un esfuerzo suficiente como para demostrar que el problema regional afecta a las grandes mayorías de la población, algo que debiera ser evidente, pero que no lo ha sido. Después de todo, la mayoría de la población de casi todos los países vive en la periferia y experimenta, de un modo u otro, el efecto moderno de la dominación del centro".

1/ Sergio Boisier, "La planificación del desarrollo regional en América Latina", ob. cit., pp. 43 y ss.

/Finalmente, el

Finalmente, el documento plantea un problema de ardua polémica entre los planificadores regionales: "Queda implícitamente planteado sin embargo un interrogante fundamental, para el cual, preciso es reconocerlo, no se tiene todavía una respuesta científica: ¿en qué medida procesos de expansión del tipo de capitalismo periférico dependiente, ofrecen espacio de maniobra suficiente para la implementación de estrategias de desarrollo regional que en no poca medida contradicen lo lógico del proceso global?" 1/

Esta gran cuestión, sin lugar a dudas, divide a los planificadores regionales, ya que su respuesta implica una variedad de opciones que incluyen desde el análisis de las experiencias del pasado hasta preferencias filosóficas y políticas. No cabe explicitar aquí pormenorizadamente las perspectivas desde las cuales se responde la pregunta anterior. Con todo, pueden señalarse algunos rasgos de acuerdo y discrepancia entre los planificadores regionales, relativos al enfoque de la descentralización del poder territorial. Probablemente, la mayoría de quienes se preocupan del tema estarían de acuerdo con la afirmación de Gilbert sobre que los programas exitosos de planificación regional (la explotación de la Amazonía brasileña, la industrialización del Nordeste del Brasil, el desarrollo de Ciudad Guyana, la construcción del complejo Lázaro Cárdenas, algunos de los proyectos de cuencas fluviales en México y los desarrollos hidroeléctricos en el Cono Sur) "se asociaban a la aceleración del ritmo de crecimiento económicosocial. En consecuencia no existió una amenaza al Talón de Aquiles del desarrollo regional, el así llamado conflicto eficiencia-equidad. En el hecho, tales programas prometían satisfacer tanto la eficiencia como la equidad. Si esta última iba a alcanzarse sólo al nivel interregional y no a nivel personal, por lo menos se estaba atacando un problema germinante percibido en el país". 2/

1/ Ibidem.

2/ Alan G. Gilbert, "La implementación de planes regionales: ejecución deficiente o algo más", en ILPES, Teoría y Práctica de la Planificación Regional en América Latina, cit., p. 439.

La unanimidad de los trabajos presentados al Seminario, ya sea directa o indirectamente, plantean la necesidad de vincular la planificación regional con estructuras de poder, no sólo económicas internas o externas, sino específicamente con los problemas políticos. En las conclusiones del Seminario, dicho consenso se refleja como "el interés por profundizar en temas vinculados a viabilizar el proceso de desarrollo regional en especial lo referente a:

i) enfatizar los aspectos participativos de la planificación regional, por cuanto la participación popular en las tareas que se desarrollan constituye un elemento esencial para ir logrando los objetivos del desarrollo regional;

ii) promover y viabilizar técnicamente los mecanismos y organismos regionales que posibilitan incorporar los intereses de las regiones en el debate político-técnico nacional;

iii) fomentar el fortalecimiento económico de las regiones periféricas ligado a los intereses de las fuerzas sociales mayoritarias;

iv) fortalecer, en última instancia, la capacidad negociadora de las fuerzas sociales regionales frente al poder central, con miras a facilitar la compatibilización de los intereses regionales con los nacionales. Se entendió que la información es un elemento importante para fortalecer dicha capacidad negociadora". 1/

En la vinculación de los desarrollos regional y político existen discrepancias. Dunham alerta sobre la tendencia "en la teoría del desarrollo y la planificación regional a personificar a las regiones, ciudades, centro de crecimiento y a las áreas rurales" y evitar cualquier especificación de los intereses que estén operando. En algunos casos, ésta es una manera conveniente de abreviación, pero en la medida en que se mantenga la discusión a este nivel, se produce una pérdida de atención por las relaciones sociales". 2/

1/ Conclusiones del Seminario, ILPES, ob.cit., pp. 792 y 793.

2/ David Dunham, "Algunas opiniones sobre la investigación en el campo del desarrollo y la planificación regional", en ILPES ob.cit., p. 501.

Un enfoque, aún más basado en la noción de conflicto, se ilustra en el título de un epígrafe: "Estrategia de quién y contra quién" y en la tajante respuesta: "la elaboración e implementación de un proyecto de desarrollo regional efectivo deben ser, por naturaleza, de carácter contradictorio, y que cualquier variante provocará conflictos, algunos de tipo secundario, otros antagónicos. En cualquier caso, ciertas fuerzas sociales deberán apoyar el proyecto, otras se opondrán. El desarrollo regional es, pues, una cuestión política". 1/

De este modo, la perspectiva participativa de la planificación regional proviene de la comprobación de los fracasos y obstáculos de los planes de carácter tecnocrático, es decir, de intentar "otro desarrollo", que un ponente del Seminario referido, llamó "desarrollo regional territorialmente integrado 'desde abajo'".

En todo caso, la falta de experiencias de descentralización territorial abre una duda respecto a las perspectivas de la planificación regional. Lo que inclina al pesimismo en el futuro inmediato es la carencia de estudios y experiencias respecto a la descentralización administrativa. Disponer de tales trabajos disminuiría los riesgos en los ensayos de participación territorial descentralizada que, probablemente, intentarán las fuerzas sociales regionales. 2/

Pese a las dificultades anteriores es de gran importancia señalar la reintegración de la distribución territorial del poder como centro de interés de la planificación regional.

1/ José Luis Coraggio, "Las bases teóricas de la planificación regional en América Latina. (Un enfoque crítico)", ILPES, ob.cit., p. 391.

2/ Con referencia al caso colombiano se anotó: "La planificación regional no es tan sólo la manipulación de la 'fricción del espacio' sino también una forma de organización de la administración pública y del manejo burocrático del Estado". José A. Pineda, "Sistemas de Ejecución y Estrategias Regionales de Desarrollo en Colombia", en ILPES, ob.cit., p. 464.

3. La región como actor social de la planificación;
la heterogeneidad regional

En los planes de desarrollo, frecuentemente, se menciona a los Consejos Regionales de Desarrollo u otros entes similares, a los cuales se les asigna la tarea de coordinar los esfuerzos de planificación de la región o regiones del país respectivo.

En la generalidad de los casos, las experiencias de dichos organismos han sido poco notorias. Sin embargo, han llamado la atención algunos casos excepcionales, que concitaron interés y expectativas sociales. Dichas experiencias corresponden, por lo general, a regiones actualmente deprimidas que perdieron su autonomía política y económica, generalmente, debido a las mutaciones que experimentó la economía nacional en su inserción en los mercados mundiales.

Este transfondo de frustración suele o puede generar un tipo de movimiento social de identidad regional. ^{1/} Donde ello se da es en regiones que previamente han tenido un período previo de auge, y que se conciben a sí mismas como "un caso de desarrollo frustrado", parafraseando la conocida expresión de Aníbal Pinto.

Esta meta, respaldada por diversas experiencias de regiones a la vez deprimidas y contestatarias, condujo a los planificadores regionales a la búsqueda de una estrategia de negociación regional. Como anota Boisier: "Antes de precisar qué es lo que se puede negociar con cada agente, la región deberá preparar un esquema general de negociación. Esto implica definir un modelo regional, en este caso, fuertemente condicionado por los elementos externos a la región. En la definición de este modelo concurrirán tres grupos de elementos: i) los resultados del diagnóstico, particularmente en relación a la

^{1/} Véase al respecto, la experiencia de la región de Bío-Bío en Eduardo Palma, Estado y Planificación: el caso de Chile, ILPES, Santiago, 1976, p. 168.

identificación de las potencialidades regionales; ii) los proyectos en marcha en la región así como nuevas ideas de proyectos - con distinto grado de precisión - que habrán emergido del propio diagnóstico, y iii) la información en cuanto a objetivos, políticas, programas y proyectos contenidos en lo que se denominó como status regional, es decir, la información del plan o de la estrategia nacional de desarrollo regional." 1/

Definida la región como actor social del proceso de planeación surgen dos cuestiones de importancia.

La primera, radica en que no todas las regiones presentan raíces históricas con un potencial movilizador. Las hay, en las periferias nacionales, que son creaciones contemporáneas, casi ex nihilo, que todavía no alcanzan niveles de socialización cultural en sus habitantes. Tal situación se asemeja a la de ciertas comunidades marginales deprimidas que requieren imperiosamente una activación exógena de carácter compensatorio.

La segunda cuestión es más decisiva porque exacerba y generaliza la heterogeneidad regional. Se la podría plantear de este modo: ¿las desigualdades regionales reproducen las diferencias de clases y estratos sociales de la sociedad nacional o agregan un ingrediente específico, diferente a las divisiones funcionales del proceso productivo? Como es obvio, el debate se refiere a la causación social de las inequidades y no al hecho obvio de que las regiones presentan, a través de los indicadores convencionales de medición, diferencias intrarregionales de importancia.

Sin negar que se trata de una diferencia interpretativa profunda, hasta ahora se carece de evidencias empíricas en torno a los movimientos sociales de reivindicación que permitieran acotar mejor una pregunta que averigüe por las determinaciones "en último término".

1/ Sergio Boisier, ¿Qué hacer con la planificación regional antes de medianoche?, ILPES, Santiago, 1978, pp. 47 y 48.

De hecho, los que otorgan una menor gravitación al marco regional como factor de desigualdad están, al menos, de acuerdo en que la acción social de la planificación debe también inscribirse en un marco regional.

Existe una opción: la especificidad de la planificación participativa territorialmente descentralizada. Como se verá más adelante, la opción está fundada en una teoría de rango intermedio, que intenta descentralizar los conflictos, a fin de evitar su plétora en la cúpula del sistema.

Sea como fuere, diversas vertientes teóricas y experiencias prácticas, han llevado a concebir la región como un actor social de la planificación nacional. Este nuevo énfasis colocará la distribución espacial del poder en el eje de las discusiones futuras.

4. Las diversas modalidades de gestión comunal

A diferencia de la región, la comuna, como núcleo de decisiones de lo político y económico, tiene raíces en América Latina desde el período colonial.

Se alude aquí a este tema con el solo objeto de poner en relieve que una teoría de la gestión comunal requiere actualmente una diversificación considerable. A las diferencias tradicionales entre comunas urbanas y rurales, se agregan ahora la diferencia entre las integradas espacialmente a centros metropolitanos y el resto de las comunas urbanas. Desde la perspectiva de la planeación participativa esta diversidad de contextos implica modalidades diferentes de gestión y participación.

Por de pronto, en los centros metropolitanos se comprueban dos movimientos contradictorios: por una parte, los servicios e instituciones públicas tienden a fusionarse o, al menos, a coordinarse burocráticamente y, de otra, la comuna, como ámbito de participación tiende a descentralizarse o subdividirse en unidades menores, como las juntas de vecinos y otras asociaciones voluntarias.

Ambas tendencias se manifiestan en todo el continente, con grados y niveles de implantación diferentes, según los casos nacionales.

Pese a la diversidad de regímenes políticos, ambas tendencias son una necesidad funcional de la gestión metropolitana. En efecto, la multiplicidad de servicios, o la asignación de competencias legales y burocráticas a diversas instituciones, constituyen obstáculos adicionales a las tareas de planeación del transporte público, el aseo urbano, las acciones contra la contaminación ambiental, etc. A su vez, la dimensión metropolitana requiere unidades menores que la comuna para conocer los problemas, las expectativas y las demandas de los habitantes. En diversos países se ha reconocido a las juntas de vecinos como sujetos de Derecho público y es posible hipotetizar que tales unidades de agrupamiento tendrán difusión continental.

Lo específico de la pertenencia a la junta de vecinos de carácter metropolitano es que la adscripción es marcadamente territorial, con excepción de las organizaciones de los marginales urbanos, en los cuales reaparecen las necesidades y reivindicaciones funcionales, v.gr., empleo, etc. En cambio, en las comunas urbanas que no tienen carácter metropolitano y, en especial, en las comunas rurales, la adscripción integra necesidades y reivindicaciones funcionales y territoriales, con gravitación mayor de las funciones.

Como se comprenderá, la diversidad de comunas implica modalidades burocráticas específicas para la gestión de cada tipo, cada una de ellas con sus propias formas de participación social.

La literatura sobre los regímenes municipales es abundante, aunque predominan los estudios jurídicos con tendencia a uniformar nacionalmente las normas y competencias de las comunas. Hasta ahora, los problemas metropolitanos no son articulados con vista a una teoría política del gobierno de los conglomerados urbanos. Ciertamente, dicha teoría será muy dependiente de la modalidad de régimen político nacional.

El mayor desafío de las realidades metropolitanas lo enfrenta la teoría democrática ya que existe una especie de afinidad electiva entre autoritarismo y conglomerados urbanos. Por de pronto, parecieran imponerse modalidades de gestión a través de la representación política

/y social

y social. Las formas de democracia directa o de autogobierno son prácticamente imposibles en la gestión de los servicios metropolitanos. Sin embargo, instituciones originadas en la democracia directa, como la consulta y el referéndum podrían ser modalidades de decisión participativa, altamente funcionales para optar entre alternativas que comprometen el futuro de dichas urbes.

En los casos de centros urbanos menores y de comunas rurales, el potencial participativo surge del entrecruzamiento de demandas funcionales y territoriales. La educación, la salud y la vivienda representan áreas en que, por excelencia, necesidades y demandas específicas coinciden geográficamente con el entorno comunal, posibilitando que los propios órganos de gestión municipal puedan dedicarles atención prioritaria.

En líneas generales, la comuna no está pensada como parte integrante de un sistema descentralizado territorialmente. Su antiguo origen, en lugar de constituir una fuente de socialización en el autogobierno ha provocado, ante los intensos cambios ocurridos en la sociedad latinoamericana, modalidades de integración armónicas o inorgánicas a las estructuras del poder nacional. Lo que resalta en el régimen municipal latinoamericano es su debilidad, en comparación con la experiencia comunal de los países centrales del primer cuarto de siglo. Las modalidades dependientes de desarrollo pueden explicar, en parte, esta carencia de vida comunal efectiva. Sin embargo, es preciso reconocer que la despreocupación analítica y, por tanto, de experiencias significativas ha contribuido a reforzar el círculo vicioso.

5. El costo y el contenido de la descentralización territorial

Las necesidades que apremian a los gobiernos han desplazado la cuestión de la distribución del poder territorial. En rigor, el tema es una ocasión de retórica para fines de legitimización y apoyo de los habitantes de las áreas y provincias deprimidas. Un indicador sustancial de la falta de interés real en la descentralización es la carencia de evaluaciones que permitan visualizar magnitudes económicas y los períodos de tiempo para consolidar dicho proceso y, en fin, una pormenorización del contenido efectivo del impulso descentralizador. Sólo así se podrían comparar las virtudes de un proyecto de tanta envergadura que compita con otros, respaldados, al menos, por la experiencia y con ciertas apreciaciones de magnitud.

Por lo demás, es altamente probable que una descentralización territorial efectiva implique, durante cierto período de tiempo, altos costos en el desempeño global del sistema económico. Es bien difícil hipotetizar algo más o pretender asignarle una ponderación al costo, en términos de producto geográfico bruto u otra medida global. ¿Cuáles son las razones que fundamentan tal hipótesis? Fundamentalmente, la carencia de una masa crítica de funcionarios idóneos que garanticen, al menos, la mantención de los niveles de eficiencia en la gestión burocrática descentralizada.

Este temor latente acarrea que las metas descentralizadoras hayan sido, hasta ahora, muy circunspectas. Esto es particularmente grave para el aprendizaje de la participación ya que por muchos esfuerzos de capacitación que se desplieguen, lo cierto es que, como toda práctica social, la única manera de aprender a participar es practicando, con todos los riesgos de ensayo y error, inherentes a las experiencias humanas.

Otro problema constitutivo al aprendizaje de la participación territorial radica en que no es posible asimilar la desconcentración y la descentralización efectiva. Nada indica que se trate de un

continuum, o de umbrales ascendentes, que se transitan a partir de la desconcentración de los servicios, alcanzando más adelante formas superiores de autogobierno. En efecto, la desconcentración consiste en otorgar a un servicio público un poder de decisión dentro de una esfera territorial determinada. Tal modalidad puede ser funcionalmente eficiente para la administración de los servicios y, normalmente, significará una mejoría en las relaciones entre la burocracia oferente y los usuarios. Sin embargo, ello no implica que los beneficiarios del beneficio aprendan de la participación.

La descentralización efectiva es participación en el poder de decisión y como tal, cualesquiera sean sus modalidades, implica transformación de las estructuras del poder. Al interior de las formas de descentralización, es posible referirse a un continuum de esferas de competencias de las colectividades locales. Dichas competencias se refieren a materias financieras, al establecimiento de prioridades en las necesidades de equipamiento comunitario, a materias educacionales y sanitarias, etc. Su variedad deriva no sólo del ámbito de la competencia, sino también de los grados variables en que el gobierno central ejerce jurisdicción correctiva o tutela sobre las autoridades de menor rango político. En especial, son decisivas las competencias financieras ya que es posible, como ocurre en algunos países centrales, que las autoridades comunales y regionales dispongan del poder de establecer ciertos impuestos territoriales o también contratar empréstitos que deben servirse a través de diversas modalidades, sólo por los beneficios de los fondos contratados, sin traspasar el servicio de la deuda al resto de los contribuyentes.

Como podrá apreciarse la elección de una modalidad de descentralización implica riesgos de importancia para el desempeño global del sistema. De ahí que resulte necesario clarificar con antelación los contenidos reales que se postulan como descentralización ya que, a menudo, no son más que reformas administrativas dictadas por imperiosas necesidades de los servicios.

6. Los supuestos de la planificación territorialmente descentralizada

Como ya se anotó, en los orígenes de las teorías participativas, la autogestión industrial y el autogobierno comunal y regional eran concebidos como un proceso cívico. La dinámica de la industrialización y la urbanización desdobló las modalidades de participación. Cada vez más, ellas tienden a distinguirse en razón del diferente tipo de gestión que implican.

En el proceso global de cambio social, las formas políticas de las instituciones y los intereses sociales, derivados básicamente de la inserción en la esfera productiva, no coinciden necesariamente. Un caso muy notable en este sentido lo constituye la reivindicación de los propietarios rurales de la comuna autónoma, durante la época de dominación oligárquica.

Mas en general, como anotó Vedel el federalismo ha alimentado en el pasado y alimenta aún en el presente tanto al pensamiento político de derecha tanto como al de izquierda. ^{1/} No debe colegirse que los desajustes entre las estructuras de poder económico y político sean irrelevantes. Tampoco interesa a este respecto saber cuál es la instancia que "en último término", determina las superestructuras jurídicas y políticas ya que el logro de su futura sobrevivencia es demasiado largo como para que las determinaciones comprobables históricamente tengan utilidad como guías para la acción social.

A los efectos de este documento, las cuestiones antes referidas se plantean con una mayor parsimonia y modestia de objetivos. Ha sido la propia experiencia de los planes la que determinó como modalidades diferentes de participación: el acuerdo social, la planificación comparativa y la territorialmente descentralizada.

^{1/} George Vedel, El Federalismo, Editorial Tecnos S.A., Madrid, 1965, p. 33.

Sin embargo, dichas modalidades se fundan en supuestos de alcance intermedio que ligan las tres modalidades en una visión coherente de la participación que es posible desarrollar, con las restricciones de las realidades actuales.

El acuerdo social es básico y la planificación compensatoria y territorialmente descentralizada son complementos necesarios. Ya se ahondó en las razones que hacen indispensable la organización de los marginados. Ahora corresponde explicitar la complementariedad de la planificación descentralizada. Su primer objetivo es descentralizar los conflictos, impidiendo que se acumulen en la cúpula del sistema nacional de planeación, cuya tarea principal es proveer una base teórica de opciones para las negociaciones de las organizaciones sindicales y patronales. Para mantener el conflicto dentro de límites razonables es indispensable que existan diversas instancias de concertación y que incluso, otros cleavages como los provenientes de las desigualdades regionales, pueden ser procesados más o menos independientemente del conflicto principal. Si la tensión propietarios-asalariados redefiniera todos los conflictos, no cabe duda que las posibilidades de negociación serían mínimas.

Un segundo objetivo de más largo alcance, perfectamente conciliable con el anterior, hace el aprendizaje del autogobierno. Planificar es optar con fundamentos políticos y técnicos inexorablemente ligados.

Todos los correctivos sugeridos para que los enunciados tecnocráticos de las opciones y cursos de acción sean asequibles a los sujetos de la decisión, serán inútiles si no aumenta simultáneamente la capacidad - en números de personas y en calificación política y técnica - para acceder a la lógica inherente a las decisiones. Dicha lógica procede de las restricciones y del campo acotado que abre un curso de acción. Sin una empatía básica con ese modo de razonar, lo más probable es que las decisiones de planificación sean otorgadas más que participadas.

/Un tercer

Un tercer objetivo, de menor significación, es puramente funcional: los límites de la centralización. En efecto, aún los sistemas autoritarios, para llevar adelante algunas de sus políticas requieren el concurso de la población. La modalidad de otorgamiento burocrático para ser eficiente requiere perfeccionarse con el apoyo o, al menos, con ciertas conductas de respuesta de la población. Lo mismo ocurre con la dominación territorial ya que más allá de cierto punto, la desactivación inherente a la lógica autoritaria provoca niveles de apatía completa e implica costos burocráticos crecientes.