



CUADERNOS
del Instituto
Latinoamericano
de Planificación
Económica
y Social

SERIE II / ANTICIPOS DE INVESTIGACION

1870

1870

1870

CUADERNOS DEL INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

Serie II Número 13

Anticipos de Investigación

José Medina Echavarría

LA PLANEACION
EN LAS FORMAS DE
LA RACIONALIDAD

8 SEP 1971

Santiago de Chile
1971

Primera impresión: agosto de 1971

Se prohíbe la reproducción sin previa autorización escrita del ILPES

Texto: Unidad de Composición y Cuadros CEPAL/ILPES

Gráficos: Unidad de Dibujo CEPAL/ILPES

Impresión: Unidad de Reproducción de Documentos CEPAL/ILPES

71-7-1913 (ILPES-188-71-Offset)

INDICE

	<u>Páginas</u>
I. <u>Planteamientos</u>	1
II. <u>Significado histórico-social de la planeación</u>	5
III. <u>Utopías e ideologías en la planeación</u>	12
1. La planeación burocrática . . .	15
2. La planeación tecnocrática . . .	20
3. La planeación democrática . . .	31
IV. <u>La planeación en las formas de la racionalidad</u>	45
1. Lógica de la ciencia y lógica de la decisión	53
2. Racionalidad técnica y racionalidad política	66

Este escrito no constituye otra cosa que un conjunto de notas marginales. Notas, por ser la redacción -más reducida que en la expresión oral- de las que personalmente llevaba para sostener un diálogo o que en el transcurso de su vaivén iba hilando sobre la marcha. Por eso mismo quedan al descubierto, sin encubrimiento alguno, las apoyaturas de autoridad ajena capaces de prestar alguna mayor a mis palabras. Marginales, porque no debía ni podía entrar directamente con ellas en las materias específicas de mis colegas economistas, sino rodearlas con algunas reflexiones de distinto tipo. Meras sugerencias, en definitiva.

I

PLANTEAMIENTOS

Cuando un instrumento no rinde lo que de él se esperaba o simplemente "no marcha", justo es dudar de su factura misma o sospechar que los materiales a que se aplica y las condiciones en que se usa no son los realmente adecuados. La posible naturaleza distinta del instrumento -material o conceptual- no altera para nada en este caso ni la percepción ni el planteamiento del problema. En un momento dado pudimos pensar que la planificación constituía el instrumento más útil para la organización de la vida económica y su desarrollo; que, como tal instrumento, parecía además suficientemente elaborado y que sólo cabía ponerlo a funcionar de inmediato. Pero quizá después empezó a verse que su manera de funcionar no respondía a lo previsto. ¿En donde estaban las fallas, en el instrumento mismo o en alguna de las condiciones de su aplicación? El caso está muy lejos de ser imaginario. En estos últimos años, en efecto, se ha dado en América Latina y no sin cierto dramatismo no sólo por ser un problema práctico y no pura cuestión teórica, sino porque ese problema complicaba el horizonte existencial de quienes con plena convicción habían participado de algún modo en la construcción del instrumento mismo o en los primeros y alborozados esfuerzos de su manejo. De ahí que las discusiones entre los economistas hayan sido frecuentes y acuciosas en tiempos recientes. Para quienes hemos asistido a ellas sin poseer aquel carácter ha significado un estímulo intelectual poderoso, porque las cuestiones rozadas escapan a todo ilusorio especialismo.

Acaso sólo pueda zanjarse la discusión tras un minucioso estudio histórico de casos. Sin embargo, el método comparativo supone un esquema de interpretación mínimo, desde luego provisional, y al espectador interesa mucho más conocer ese esquema

que extraviarse o desorientarse en la frondosidad de las cuestiones de detalle que suelen ofrecer las variadas situaciones concretas. Las reacciones de este espectador y su posible contribución positiva al debate deben limitarse a algunos puntos de aquel esquema, precisamente aquellos que permiten escapar del círculo cerrado de la discusión incitando al examen de otros temas que no por estar meramente insinuados dejan de parecer fundamentales. Luego de tener en cuenta la respuesta resumida en forma esquemática de algunos de los economistas partícipes en la discusión, las consideraciones que siguen se concentran en un solo aspecto -el de las relaciones de la racionalización con el planeamiento- que por su enunciado literal cabría juzgar harto remoto no obstante su continua presencia latente en algunos de los momentos más decisivos y graves del debate.

En un reciente escrito^{1/} acerca del interrogante planteado por la planificación en América Latina se ponen de manifiesto claramente varias de las cuestiones más interesantes desde nuestro punto de vista. Tanto más notorias cuanto que la posición en que se afirman sus autores no pone en duda la validez de la planificación, la cual sólo requiere una cierta "área de factibilidad" para que los planes enmarcados por ella puedan conseguir una efectividad no sólo viable sino satisfactoria. La forma en que aquélla se perfila es un resultado del análisis crítico de las dificultades previamente señaladas en el texto. Esto no quiere decir que no dejen de señalarse al mismo tiempo algunos defectos internos del instrumento de la planificación, tal como ésta ha sido elaborada y aceptada por lo general en América Latina. Sin embargo, esa crítica de alcance técnico puede dejarse de lado por el

^{1/} Ricardo Cibotti y Oscar Bardeci, Un enfoque crítico de la planificación en América Latina (ILPES, mimeografiado, 1969).

momento porque nunca invalida el valor teórico y práctico de una planificación mejor.

En lo que respecta a las críticas del funcionamiento se destacan netamente tres. Ante todo, la tensión interna de los propósitos posibles de la planeación como instrumento de cambio y como medio de acelerar la tasa de crecimiento. Esa tensión, manifiesta por todas partes y no sólo en América Latina, ofrece singular agudeza en las condiciones históricas de esta región. En segundo lugar, el escaso paralelismo entre las decisiones de los poderes políticos y las orientaciones o consejos del planificador. Sea porque el político no hiciera plenamente explícitos los objetivos que propone, sea porque el planificador -abandonado a sí mismo- introducía aun sin quererlo sus propias ideas, "en la medida en que no había coincidencia se acentuaba el divorcio" entre ambos. Por último, las dificultades habidas con las administraciones existentes, en el grado mismo en que las técnicas nuevas introducidas por el planificador suelen estar poco difundidas en los medios burocráticos apegados a "sus formas rutinarias" de actuación. Este reproche, dirigido a la burocracia, se compensa al reconocer que existió "una cierta tendencia -sobre todo en los primeros tiempos- de algunos organismos centrales de planificación" a sustituir las competencias propias de otras entidades públicas en sus respectivas jurisdicciones. Obsérvese que quedan así enfrentados como protagonistas del proceso planificador, ante el elemento técnico de los planificadores mismos -sean o no órganos centrales-, el elemento político que sirve de soporte a las decisiones supremas y el elemento burocrático o administrativo, que no puede olvidarse fácilmente de los conocimientos que acumula y de los procedimientos que habitualmente maneja.

En el escrito aludido no se menciona -aunque aparece en otros trabajos- el elemento diferente de la participación de base y en distintos niveles que supone la organización democrática. Omisión tanto más sensible cuanto que la planeación democrática puede

elevar pretensiones semejantes a las que sostienen la planeación tecnocrática y la planeación burocrática. Son cabalmente estas posibles formas puras las que nos van a plantear en su momento las relaciones que mantienen con distintas formas de racionalidad, frente a la peculiar de la decisión política.

3

II

SIGNIFICADO HISTORICO - SOCIAL DE LA PLANEACION

En los años finales de la segunda guerra mundial publicaba K. Mannheim el "manifiesto" titulado Diagnóstico de nuestro tiempo^{2/}, donde declaraba navegando en un mismo barco a los países más importantes no sólo entonces sino también ahora. "Todos estamos moviéndonos en la misma dirección hacia una especie de sociedad planificada... y la cuestión está en saber a qué especie pertenece esa planificación, si a la buena o a la mala...".

La traducción castellana de ese librito, a juzgar por el número de sus ediciones, tuvo buena fortuna y no sería difícil rastrear su soterrado influjo en nuestros medios tanto políticos como académicos. Sin embargo, no es éste el momento de emprender esa tarea, ni tampoco la de averiguar si todavía conserva alguna vivacidad o si ha envejecido con el paso de los años, no excesivamente numerosos, en el contexto de los otros libros mayores del autor que éste a la vez resume y prolonga.

Lo que en este instante importa sobre todo es recordar el aporte de Mannheim en esta fase de su producción al pensamiento de los países occidentales en los momentos en que iba a iniciarse la reconstrucción de la paz. Pues venía a suceder que por el camino de la sociología se formulaba una de las tesis más extremas sobre la naturaleza y función de la planificación. Esta era, en efecto, el instrumento de una transformación total de la sociedad y, por lo tanto, una técnica para el cambio social o, como se diría

^{2/} Traducción castellana de J. Medina Echavarría. México, Fondo de Cultura Económica, 1944; 4^a edición, 1966.

hoy, para las modificaciones estructurales requeridas. Muy lejos, por eso, de imaginarla tan sólo como el mecanismo para acelerar más o menos rápidamente la tasa de crecimiento.

El hecho de que la sociología presentara semejante pretensión no era ninguna novedad. No hacía sino reiterar una postura repetida en la historia de esa disciplina, en la que sus figuras más clásicas -tanto en la línea "progresista" como en la "restauradora"- siempre aspiraron a una transformación de su sociedad por medios emparentados a la planificación. La rotunda reafirmación de la sociología como la ciencia de la planificación, hecha por Mannheim, continuaba en este sentido una tradición, pero era al mismo tiempo, como ha dicho Habermas, una self-fulfilling prophecy, dado el carácter de disciplina auxiliar-analítica y funcional que trataría de retener más tarde en las tareas de la planificación económica.

Esta renovación, por así decir comtiana, no nos interesa por sí misma, ni corresponde a nuestro inmediato interés un detenido análisis de las concepciones planificadoras de Mannheim. Sólo nos importa en este instante destacar de su temática algunos puntos esenciales.

El primero y más esencial lo ha sido ya. En 1943 se plantea la planificación como un esfuerzo de transformación total. Apenas quedaba entonces contenido alguno de la vida humana que escapara a una voluntad consciente de mudanza por medio de una u otra técnica de planeación. En consecuencia, lo primero que se incluye en ese propósito es el pensamiento mismo y con él la configuración psicológica de la persona.

En esto radica el segundo punto esencial que conviene recordar. Mannheim fue el primero en vislumbrar que la planeación exigía una forma nueva de pensamiento y un nuevo tipo de hombre. El tema se ha perdido después y no se han tratado de elaborar -en perjuicio de la planeación misma- las iniciales sugerencias de Mannheim, un tanto metafóricas, sobre las formas de pensamiento que la planeación exige

(nunca una pura "construcción racional", dada por acabada en un instante de una vez por todas).

El tercer punto que conviene recoger representaba en la intención de Mannheim una radical y violenta novedad. Escribía y pensaba dentro de una democracia liberal y representativa, defectuosa sin duda, que le impulsaba a la audacia de postular la reforma total como una planificación para la libertad, no una simple revolución en libertad, mejor o peor canalizada. Es evidente que ante la famosa antinomia entre libertad e igualdad, Mannheim marcaba sus preferencias por la primera. Un mayor análisis que comprenda el examen de los límites de la afirmación anterior no es del caso ahora: basta con acentuar una preferencia que justifica la coherencia de su pensamiento. Como lo que importaba era "salvar" la libertad amenazada, la planeación tenía que intervenir en todos y cada uno de los ámbitos -políticos, económicos, religiosos- en que esa libertad estaba en trance de perder las condiciones de su posibilidad. Las técnicas sociales manejables por la planeación debían romper las rigideces de un sistema demasiado complejo -el de la moderna sociedad industrial- y, desde ciertas posiciones claves, limitar los efectos de las "combinaciones gigantescas" que ahogan al individuo. La planeación emprendería la tarea que el laissez-faire liberal ya no podía cumplir por sí mismo, pero respetando y dando nuevo vigor a los principios liberales. Algunos podrán ver en este intento, no sin razón, cierto espíritu "restaurador" -también en la línea histórica del pensamiento sociológico-, pero otros se inclinarán por destacar su voluntad revolucionaria, quizá en la frontera del utopismo. El equívoco era inevitable. Mannheim reaccionaba frente a las experiencias inmediatas de sus días, encarnadas para él amargamente en las dictaduras totalitarias de uno u otro credo. Sin necesidad de entrar en la prueba, no cabe duda que su mayor antipatía iba hacia las formas fascistas, de una de ellas víctima personal. No por eso aceptaba sin más la versión soviética. Dentro de las páginas del Diagnóstico se encuentran con claridad las diferencias de actitud, afectiva e intelectual, que

lo separaban de esa versión. Lo que ciertas realidades nos enseñan es que "el comunismo funciona, es decir, que es eficaz y tiene a su favor grandes realizaciones en la medida en que sigue marchando el estado de masas. Los falsos cálculos comienzan con el hecho de que ni la dictadura ni el Estado parecen dimitir"^{3/}.

Más allá de esas atenuaciones, el elemento decisivo es que la idea de la planeación total -con algunos de sus ingredientes no económicos- la encontraba ya Mannheim frente a sí en la situación revolucionaria de 1917. La imagen entonces dominante dejaba seguramente en segundo término el concepto de la planeación como puro mecanismo económico. ¿Es esto, sin embargo, completamente cierto? ¿La transformación radical de la sociedad en la experiencia soviética dependió tan sólo del hecho revolucionario y de sus inspiraciones ideológicas, o estuvo claramente vinculada desde los primeros instantes a la idea y al instrumento de la planeación? Estamos todavía ante circunstancias nebulosas. Sólo una historia detallada de la planificación, todavía insatisfactoria, nos permitiría decidir esta cuestión, así como otras posteriores no menos importantes. Lo que ahora nos interesa en la búsqueda de determinados contrastes es que en el momento de Mannheim (hasta 1943), lo mismo para él que para otros, la planificación encerraba la idea de constituir sobre todo un instrumento de cambio social. Dicho en otra forma, la tensión entre ese concepto y el de la planeación como puro mecanismo económico -medio para acelerar la tasa de crecimiento- no se había dado todavía.

Transcurridos algunos años, en el momento actual y su pasado más inmediato, la atmósfera que rodea la política de planificación, la imagen que evoca su idea, son muy distintas de las que imperaban en los días de Mannheim. Pasa a un segundo plano o casi desaparece la aspiración manifiesta en favor de una transformación social de grandes dimensiones, de un cambio

^{3/} *Ibid.*, p. 19.

social conscientemente provocado y dirigido, predominando en cambio e imponiéndose cada vez más el concepto de la planeación para el desarrollo, es decir, como un mecanismo para acelerar la tasa de crecimiento con la mayor rapidez posible. Alguien pudiera imputar el origen de semejante situación precisamente al éxito mismo de la planeación. Pero en este instante, más que ese análisis técnico, es preferible una rápida referencia de tipo descriptivo.

En los países occidentales más avanzados, de una u otra forma se ofrece en la postguerra una política de desarrollo de orientación global que favorece rápidamente la aceptación de programas sectoriales dentro de un cuadro de conjunto. Francia, Italia, Inglaterra, los países escandinavos, en cierta medida incluso la Alemania Occidental dentro de su política de mercado social, siguen con variaciones ese camino. La planeación soviética acentúa cada vez más el aspecto del crecimiento, tal como parece innegable cuando se propone públicamente como programa alcanzar en cierta fecha las cifras de producción más elevadas de los Estados Unidos.

"En la Unión Soviética de los planes quinquenales y septenales, y en todos los demás países de la órbita soviética, la gente ha vivido y vive ahora más intensamente que nunca, una orgía de porcentajes ascendentes que simbolizan la subida de todos los niveles de la economía", declaraba Myrdal en 1960^{4/}. También la mayoría de los países subdesarrollados, más allá de otras aspiraciones puramente verbales, persiguen en sus políticas efectivas, de éxito mayor o menor, la aceleración de sus tasas de crecimiento, hasta el punto de que para algunos la mayor atracción ejercida por el modelo soviético reside cabalmente en lo que tiene de técnica bien probada para el logro de un desarrollo más rápido.

Por otra parte, en los años en que se va forjando esa imagen de la planeación como "instrumento posi-

^{4/} G. Myrdal, El Estado del futuro (México, Fondo de Cultura Económica, 1961), p. 52.

tivo" se elaboran y depuran en forma creciente las técnicas en que el mismo consiste y se las va adoptando por unos y otros en una actitud, si no de cooperación, por lo menos de estímulo recíproco. No puede extrañar por eso que sea éste el momento en que eminentes teóricos de la planificación subrayan la convergencia que a este respecto se produce entre Oriente y Occidente, aunque deduzcan de ella pronósticos distintos. Valga como ejemplo el análisis de Jan Tinbergen, quien dentro de una dirección rigurosamente técnica (como asimismo Leontief) examina las deficiencias y límites de las "técnicas", tanto soviéticas como occidentales, los puntos de contacto entre ellas y su posible interpenetración. Tampoco puede escapar del todo a la tentación de prolongar esos análisis, y considera brevemente lo que de tales discusiones sobre los respectivos planes pudiera derivarse para una posible "aproximación de las estructuras".

Sólo en años muy recientes se insinúa alguna reacción frente al obsesionante predominio del puro desarrollo. ¿Para qué la abundancia? La inquietante cuestión la formulan -sin mencionar la protesta juvenil- algunos pensadores occidentales que se esfuerzan por insistir de nuevo sobre lo que deberían ser los fines humanos del desarrollo, es decir, de la planeación misma y de sus metas. Como era de esperar, las protestas en el otro lado nos son conocidas por ciertos escritos de autores polacos, checos o yugoslavos, aunque no dejarán de existir también entre algunos ciudadanos de la URSS. Pedrag Vranicki^{5/}, a quien tomamos al azar como ilustración, trata de renovar dentro de la crítica marxista el viejo tema de la liberación del hombre y por ese camino opone enérgicamente la planeación tecnocrática a la que él denomina humanista y de autogestión. Cosas conocidas quizá por algunos, pero que en este caso se exponen por el filósofo yugoslavo con incisiva claridad.

^{5/} Pedrag Vranicki, "Zum Thema der Befreiung des Menschen", en Kritik der politische Oekonomie heute 100 Jahre-Kapital (1968).

Es probable que algunos consideren algo forzada la tensión descrita entre la planeación para el cambio y la planeación orientada por la tasa de crecimiento. Aun suponiendo que sólo importe ésta, parece indudable que no podrá lograrse sin repercusiones inmediatas en la estructura social. Y esas repercusiones representan una forma de cambio que no es meramente económica. El más cartesiano de los teóricos de la indicativa planeación francesa, P. Massé,^{6/} expresaba con vigor en 1965 que "el desarrollo no es tan sólo la marcha hacia la abundancia, es sin duda algo más, la construcción de una sociedad", añadiendo luego, a plena satisfacción de los partidarios más apasionados del cambio: "Debemos aceptar claramente, no sólo el hecho de experimentar de cuando en cuando algunos cambios de estructura, sino el de vivir y de actuar en una estructura cambiante. El hombre móvil en un mundo móvil, tal deberá ser nuestra condición del mañana". Mobilis in mobile como dijo en su día Ortega y Gasset.

Nada de esto afecta a nuestra pequeña historia -cargada como está de aspectos polémicos- relativa a los dos momentos típicamente destacados en la imagen dominante de la planeación. Menos aún al dato indudable de que las reacciones que se han dado en nuestros días en América Latina no dejen de reflejarse también en diversos trabajos como el antes mencionado.

^{6/} Pierre Massé, Le plan ou l'anti-hasard (1965).

III

UTOPIAS E IDEOLOGÍAS EN LA PLANEACION

El interés mayor de estas páginas recae sobre las distintas formas de racionalidad efectiva de las actividades planificadoras. Quizá por eso convenga no rechazar de momento una actitud radicalmente opuesta y discurrir unos instantes sobre el plan como mito y sobre la planificación como utopía.

Casi pudiera parecer natural que sea en la patria del propio Sorel donde surjan algunas voces en apoyo del plan haciendo resaltar toda su potencia mítica. Un eminente tratadista de derecho público^{7/} ha declarado muy expresivamente que lo que realmente actúa no es la racionalidad del plan, sino más bien la imagen del futuro, de ese futuro, que se encuentra cabalmente prefigurado por su meta. El plan, en efecto, viene a responder a la permanente y "eterna" angustia del hombre en su enfrentamiento con el mañana. La reducción de la incertidumbre, que constituye el esfuerzo de todo plan, nos reconcilia en cierta medida con el porvenir; por eso se espera de semejante plan que actúe por mera presencia. La eficiencia del plan en este sentido no es otra que la eficacia del mito. En consecuencia, cuando se habla de planeación democrática no interesa tanto que colaboren en su concepción el mayor número posible de gentes, sino que sea capaz de "movilizar a la opinión pública estimulando su sensibilidad frente al plan, sin exigirle por añadidura que sepa muy exactamente de qué trata su contenido ni en qué consisten las indicaciones técnicas que formula". Burdeau se expresa aquí con cierta resignación melancólica de jurista, salvando quizá su propio pasado mediante esa idea consoladora del futuro.

Incluso un racionalista del plan como Massé -sin ser el único- no deja de señalar asimismo, sin hablar

^{7/} Georges Burdeau, "Le Plan comme Mythe", en La planification comme processus de décision (1965), pp. 35 ss.

del mito, "que el cambio fundamental aportado a la psicología de los franceses, la razón mayor de las esperanzas alentadas por el plan, es su invocación del porvenir, el impulso juvenil que estimula"^{8/}.

Tampoco puede extrañar que precisamente allí donde la idea del plan ha tenido un florecimiento tardío, como ocurre por causas evidentes en la Alemania Occidental, haya de darse casi de modo necesario con todas las características de la gran utopía, es decir, en una forma en que la racionalidad del plan se confunde con la racionalidad de los últimos modelos de la matemática y de la cibernética. H. Schelsky^{9/}, en sus comentarios a una obra colectiva en defensa de la planeación, examina detenidamente las mencionadas características utópicas y las agrupa en sus principales expresiones, mostrando en qué forma se encuentran ya dadas en el punto de partida en cuanto supone considerar a la planeación como la única alternativa aceptable frente a la de otra suerte amenazante destrucción del mundo. De las notas utópicas implicadas en esa planeación del futuro, que no cabe exponer ahora en su integridad, conviene recoger algunas de las que volveremos a encontrar luego en otro contexto: la negatividad del presente, la planeación como el sólo método para la salvación de sus males, su carácter de "ciencia rigurosa" y nueva, la planificación como único medio de eliminar la dominación de unos hombres por otros, así como las representaciones quiliásticas de los tiempos finales y de las condiciones definitivas que harán posible su empleo sistemático. La fórmula ideológica de esa concepción se expresa plásticamente en la tesis que nos llega por diversos lados: que la era electrónica, hoy en sus comienzos, terminará por sustituir a la vieja era de la energía, o sea que las máquinas de pensar aventajarán en importancia a los artefactos movidos por fuerzas mecánicas. No es del caso ahondar más en este punto.

^{8/} Pierre Massé, *op. cit.*, p. 86.

^{9/} Helmut Shelsky, "Planung der Zukunft", en *Soziale Welt*, año 17 (1966), núm. 2.

De lo que ahora se trata es de iniciar el examen concreto de las formas particulares en que se ofrece la organización de la planeación y de las pretensiones que en cada caso exhiben sus respectivos soportes sociológicos. No deja de ser significativo a este respecto que de las notas utópicas antes señaladas aparezca como la más constante aquella en que se pretende eliminar todo residuo de poder, de la dominación de unos hombres sobre otros. Es por eso comprensible que a la tipología elaborada por T. Pirker^{10/} y que utilizaremos libremente en estas páginas, llegara su autor por el camino de un comentario brillante del famoso folleto de Engels, Del socialismo utópico al socialismo científico, y que ese comentario se reduzca en definitiva a ser un análisis más del clásico tema de cómo puede darse el paso de la dominación de unos hombres por otros a la pura administración de las cosas. No es ésta la única veta que quepa seguir aquí, y en consecuencia tampoco la tipología de Pirker deriva exclusivamente de la consideración estricta de aquel tema. Como toda tipología, ésta se apoya también en manifestaciones dadas efectivamente en la realidad, la cual siempre exige para su mayor comprensión, en sentido weberiano, un inevitable momento de exageración, es decir, una construcción con perfiles demasiado netos para que puedan darse enteramente en esa su pureza lógica en los fenómenos reales. Sucede, en efecto, que la planeación tiende a encarnar en distintos sitios en sus formas extremas, nunca realizadas plenamente, uno u otro de estos tres tipos: burocrática, tecnocrática o democrática. Tendencia que ya se ha hecho presente en la referencia anterior a las críticas formuladas dentro del mundo soviético por un escritor yugoslavo e igualmente válidas para nuestro lado occidental. La confrontación, reiterada en las páginas que siguen, de los aspectos utópicos e ideológicos se atiene siempre a la significación generalmente aceptada de estos

^{10/} Theo Pirker, "Von der Herrschaft über Menschen zur Verwaltung der Dinge", en Archives Européens de Sociologie, vol. V (1964), núm. 1.

términos. Es de esperar que esta sola e inicial aclaración bastará para eximirnos de ulteriores y enojosas repeticiones.

1. La planeación burocrática

Desde un punto de vista histórico-sociológico parecería que poco o nada puede oponerse a la pretensión burocrática a constituirse en el soporte principal de la planeación y en su caso extremo, propiamente utópico, con carácter exclusivo. La existencia de la administración racional coincide con la aparición de la modernidad en lo político y en lo económico. Ni el Estado ni la empresa actuales pueden concebirse sin el funcionamiento eficaz de un aparato burocrático. Y todo el mundo sabe hoy también de las razones de ese carácter imprescindible de la administración moderna. Los componentes racionales señalados por Max Weber como constitutivos de la marcha segura, constante, objetiva e impersonal de semejante aparato siguen en pie, no obstante las frecuentes correcciones introducidas posteriormente en su tipo ideal, mal entendido por lo común en su propia naturaleza y muy en particular en su significado histórico frente a las características de la administración tradicional por tanto tiempo dominante. No importa por ello que en la realidad se den modificaciones de una u otra clase en aparente contradicción con la rigidez de la construcción conceptual.

Si la consolidación y la expansión burocráticas han acompañado siempre tanto la formación del estado moderno representativo o dictatorial como el desarrollo de la economía actual capitalista o socialista, es lógico suponer que ese papel habrá de corresponderle con igual validez cuando se trata del mantenimiento de una técnica racional como es la planificación en cualquiera de sus tipos. De hecho ha ocurrido así y la pretensión burocrática a constituirse en el soporte de la planeación se ha impuesto en medida mayor o menor en muy distintas situaciones políticas. Sin embargo, los límites encontrados en la realidad son los límites lógicamente explicables de su pretensión

misma y a ellos ha de dirigirse con preferencia nuestra atención. Conviene, en consecuencia, partir de los más externos, que pudieran parecer accidentales, para llegar a los más internos, ligados a su propia naturaleza.

Se ha observado más de una vez, ante todo, que carece de sentido hablar de la administración en términos generales como si se tratara de una sola y única organización. De hecho no se está nunca frente a una sola burocracia, sino ante un pluralismo burocrático, más o menos acusado, tanto en la política como en la economía. En relación con la planeación dentro de una determinada estructura del Estado, lo que ofrece la realidad es una diversidad de administraciones -ministeriales o de otro carácter-, cada una con distintos orígenes, con su peculiar historia y con orientación y tradiciones diferentes. Todo lo cual significa que, además de esa diversidad, han de darse inevitablemente entre sus partes numerosas fricciones y contradicciones que no se resuelven fácilmente por sí mismas. Esas tensiones internas no pueden menos de ofrecerse también en las tareas administrativas peculiares de la planeación, que de ese modo carecería forzosamente de un punto de vista unitario. Es comprensible por ello que quienes se ocuparon de este asunto hayan deslizado de una u otra manera la misma clase de dudas sobre la capacidad total de la administración en materia de política económica. He aquí, por ejemplo, la opinión que mantiene, entre otros, Jean Meynaud: "La administración es múltiple; toda su acción se caracteriza por las tensiones y rivalidades que afectan a las relaciones entre los servicios". Y añade con mayor precisión: "Sólo tengo que recordar la oposición existente entre las administraciones denominadas horizontales, es decir, de competencia general, y las denominadas verticales, o sea de competencia especializada. Semejantes diferencias derivan de numerosos factores, entre los cuales se encuentran en muchos casos las diferencias en los distintos modos de reclutamiento" ^{11/}.

^{11/} Jean Meynaud, Planification et politique (1963), p. 117.

El saber que encierra una burocracia, es decir, los conocimientos que sobre determinadas cosas poseen sus miembros y que los califica precisamente como tales, constituye una de sus aportaciones indiscutibles. Cabe concebir ese saber extendido -como de hecho ocurre- a materias de naturaleza económica, poniendo de esa suerte el fundamento de su pretensión a constituirse en el soporte exclusivo o principal de la planeación. Pero ocurre, por una parte, que esos conocimientos pueden ser insuficientes en ocasiones, sobre todo cuando se trata de los problemas incesantemente nuevos que plantea la aceleración de la vida moderna. Por lo general, todos los conocimientos burocráticos se encuentran limitados al campo de una determinada competencia, lo mismo en las burocracias empresariales como en las del Estado, que son las que ahora nos interesan en especial. Por eso unas y otras recurren en casos de una necesidad conscientemente percibida a la ayuda de consejos y asesorías de personas que no pertenecen a esa burocracia. Así suele suceder sobre todo en las instancias superiores de las mismas. Dicho de otra forma, la creciente necesidad de información afecta a las burocracias lo mismo que a los órganos de decisión. Ahora bien, la presencia de semejantes "expertos" plantea un doble problema: el de su inserción en la organización existente y el de la compatibilidad o armonía de sus conocimientos con los que ya posee el personal burocrático. Al primer punto volveremos más tarde cuando se trate de las formas de organización que corresponden peculiarmente a ciertas tareas de asesoría basadas en saberes muy específicos, entre los que pueden comprenderse los conocimientos del planificador. El segundo plantea de inmediato la cuestión de que el tipo de racionalización a que se somete la actividad burocrática, aun imaginándolo en extremo avanzado, pudiera no coincidir con el tipo de racionalización que orienta y sostiene la actividad de los expertos, consejeros, asesores o como quiera llamárseles. En ese caso tienen que producirse necesariamente malentendidos e incomprensiones.

Por otra parte, como es bien sabido, la instancia suprema de la burocracia, de la administración, no es propiamente burocrática. En consecuencia, todo el saber acumulado por una burocracia no produce por sí mismo un acto de decisión. Quienes están obligados a tomarla utilizan toda la información que la burocracia ofrece, pero sin deducir de ella en forma necesaria y predeterminada el contenido de un acto que consideran de su exclusiva responsabilidad. La completa autonomía de la burocracia sólo se produciría si fuera capaz de eliminar la dependencia en que se encuentra respecto de su propia cima. En este sentido la utopía de la planeación exclusivamente burocrática supone la supresión de las relaciones de dominación de que depende y un tipo de consenso ideológicamente basado en una doble legitimación: por una parte intelectual, el reconocimiento de una completa capacidad racionalizadora de la burocracia, y por otra política, el reconocimiento y la aceptación íntegros del orden jerárquico, del procedimiento burocrático y de la organización burocrática misma ^{12/}. Sólo así podría sustituir la burocracia el mando sobre las personas por la más estricta administración de las cosas. Parece en extremo dudoso que puedan prevalecer ambos momentos. Es difícil pensar que se acepte y se crea en una exclusiva y completa capacidad racionalizadora de la burocracia y no lo es menos imaginar que el orden jerárquico de esa misma burocracia constituya la única forma posible de organización, incluso concediendo como realizable su pretendida independización de cualquier poder externo de decisión. En ambos casos la dificultad depende precisamente del tipo de racionalización al que necesariamente se vincula toda actividad administrativa. En efecto, no en balde el símbolo popular de la burocracia es el expediente, pues en realidad, más que su símbolo, es su verdadera sustancia. La burocracia no puede actuar sino abriendo para cada asunto un expediente que recoge en riguroso orden los sucesivos

^{12/} T. Pirker, *op. cit.*

pasos a que se somete el estudio de su materia antes de llegar a una resolución. Es evidente que el contenido de ese objeto está constituido por un conjunto más o menos complicado de hechos a los que se aplica el conocimiento objetivo que sobre ellos poseen las distintas instancias o niveles burocráticos. El saber de hechos es un supuesto de la actividad administrativa, pero otro todavía más fundamental estriba en la detenida regulación a que está sometida su análisis. La administración tiene que sujetarse a normas de contenido y de procedimiento: estatutos, reglamentos, el derecho administrativo en suma. Toda instancia administrativa, burocrática, dentro de su "prescrita competencia", aplica ciertas regulaciones a los hechos que conoce o que va descubriendo sobre la marcha. Resulta así que la nota esencial de su racionalidad consiste en la naturaleza de su peculiar competencia -en la acepción de capacidad-, es decir, en el manejo de los procedimientos necesarios. Es, por consiguiente, una racionalidad en la actuación de un proceso. En este sentido constituye típicamente una racionalidad formal y funcional, o sea, como se verá luego en el cuadro de Dreitzel^{13/}, formal en cuanto a su carácter técnico y funcional en la medida en que se refiere a la progresión adecuada de una serie de acciones. De aquí que la racionalidad burocrática no pueda sino estar estrechamente emparentada con la racionalidad jurídica. Por eso las protestas populares sobre la rutina burocrática o la insatisfacción, descrita diversas veces, del intelectual puro en el medio burocrático -más allá de las exigencias materiales en el modo de trabajo en el tiempo y en el lugar-, son tan legítimas en cuanto reacciones personales como injustificadas ante lo que son exigencias objetivas. Pero más que esto -que pudiera abandonarse al campo de la anécdota-, lo que importa es percatarse de que cualquier tipo diferente de acción que exija la fijación de unos fines en relación con otros

^{13/} Hans Peter Dreitzel, "Rationales Handeln und politische Orientierung", en *Soziale Welt*, año 16 (1965), núm. 1.

o un hallazgo auténtico, escapa inevitablemente a la típica racionalidad burocrática, Y éste es el punto en que parece dudoso que la planeación, en lo que tiene de actividad específica -racionalidad de fines de carácter económico y más aún de carácter científico-, pueda coincidir en todos sus puntos con la tarea burocrática.

En modo alguno puede deducirse de cuanto antecede que la planeación pueda prescindir del apoyo y de la actividad burocráticos. Antes al contrario, ese apoyo y esa actividad le son indispensables en todos los aspectos relativos a la información, que sólo puede aportar la acumulación del saber burocrático, así como en todos aquellos otros y en los momentos más o menos largos en que el procedimiento administrativo coincida con el procedimiento de la planeación, es decir, todos aquellos en que la invención o el hallazgo científicos que el plan supone debe ponerse en marcha por carriles ya comprobados y en consecuencia confiables. Es en extremo probable, además, que en la posterior actualización del plan hayan de tenerse en cuenta las observaciones positivas y negativas -consejos y críticas- de la experiencia burocrática, más próxima al público, al cliente, que la pura elaboración planificadora.

2. La planeación tecnocrática

Contemplada la historia efectiva de la economía o más aún de su autoconciencia a la manera de O. Lange, la planificación en la economía social correspondería a la última fase de su progresiva racionalización. Parecería entonces enteramente lógico sostener que los hombres capaces de representar y dominar semejante fase no pueden ser sino aquellos que se percaten realmente de todo lo que la misma lleva consigo en su más compleja racionalidad. Dicho en la fórmula antes empleada, resultaría que los soportes humanos de semejante planificación estarían constituidos por los grupos de "expertos" que ahora se denominan tecnócratas. La pretensión colectiva de esas personas a encarnar de modo exclusivo en sus capacidades la

posibilidad de llevar a cabo toda planeación, materializa una segunda forma de utopía, con las justificaciones ideológicas que además la acompañan. Pudiera resultar, en consecuencia, que la utopía tecnocrática fuera la más típica de nuestro tiempo.

La aparición de la demanda tecnocrática es sólo en apariencia más tardía que la de su más conocida predecesora, la pretensión burocrática, confundida desde los primeros momentos con el surgimiento del mundo moderno. Sin embargo, ese carácter más tardío no está tanto en la pretensión misma como en su realización.

La historia de la aparición de los tecnócratas, tal como la describe W. H. G. Armytage en el libro quizá más completo aunque todavía insatisfactorio entre los conocidos^{14/}, se extiende también, como la de la burocracia, por un lapso de cuatrocientos años. De manera que si parecían justificados los méritos de la burocracia para asumir el monopolio de la planificación, no parecen menores a la luz de aquella narración los que pueden invocar en su defensa los tecnócratas mismos. En sus episodios, resultan alteradas algunas interpretaciones corrientes de la historia de los países más desarrollados y entre ellos, en forma sorprendente para los no iniciados, la de la Rusia moderna. La significación que en esa historia tuvieron algunos hombres de ciencia llega incluso a hacer dudar de que sin su aportación hubiera podido darse con eficacia la posterior transformación revolucionaria. Un publicista tan poco sospechoso en este respecto como J. B. S. Haldane, llega a declarar que cuando se escriba la historia real de la Revolución rusa "podría sostenerse que la reorganización hecha por Karpov en la industria química fue para las posibilidades de su éxito un factor tan vital como las actividades más espectaculares de un Trotsky"^{15/}.

La narración detallada de la tarea cumplida por tales científicos y tecnócratas en la formación actual

^{14/} W. H. G. Armytage, The Rise of the Technocrats (1965).

^{15/} Ibid., p. 229.

de algunos países no es cosa que nos corresponda aquí. Tampoco examinar las distintas maneras que en nuestros días ha tomado la colaboración institucionalizada de la ciencia en la actividad política de unos y otros países (semejante, o "convergente" si se quiere, en los dos colosos de nuestro tiempo). La historia de los tecnócratas desemboca en el citado libro de Armytage en el esbozo, aunque sea en forma interrogante, del operational world en que vivimos. Hoy en día todos los escalones intermedios del proceso tecnológico se multiplican de manera incesante. "La mayor parte de la fuerza de trabajo se emplea en bosquejar y desarrollar máquinas destinadas a suplantar a otros compañeros. Nuevos y más técnicos se requieren para su reparación. En la medida en que los científicos realizan nuevos descubrimientos, se requieren más ingenieros para diseñar nuevos procesos. Se necesitan más cuadros administrativos para facilitar el flujo de materiales allí donde son necesarios, se requieren más planificadores para el transporte por las vías de comunicación, para la vivienda y la salud. Y para mantener en forma todo esto, se exigen de nuevo más ingenieros de comunicaciones"^{16/}. Sólo un etcétera encubre todo este proceso circular.

Sin embargo, como otros trabajos semejantes, la historia de Armytage es meramente descriptiva y queda por tanto en un plano relativamente superficial, aunque ofrezca sugestivos vislumbres. Un tratamiento del sentido de semejante marcha en el papel ascendente de los tecnócratas exige sondeos de mayor profundidad. ¿Cuál es la razón de ese surgimiento, hoy en primer plano, del tipo humano del tecnócrata? Tampoco puede ser tarea de este instante el enfrentamiento con tan considerable tema. De las respuestas a ese problema -sin duda paralelas- sólo es posible tomar un ejemplo que valga en principio para otras. Dejemos por ahora a los filósofos. De un sociólogo, H. Freyer, conviene recoger una tesis que permitiría

^{16/} Ibid., p. 349.

bosquejar toda una corriente de ideas generales emparentadas con el tema de nuestro inmediato interés. Se trata simplemente de que nos encontramos ya desplazándonos en el umbral de una nueva cultura que comienza en la historia de la humanidad con la era industrial, y de que en su desenvolvimiento han ido quedando invalidadas nuestras habituales categorías sociales, políticas y económicas. "Las transformaciones revolucionarias de las sociedades burguesas y las variaciones de los fundamentos normativos -es decir, "normales"- de la vida social por la incorporación de la nueva técnica llegan a tales profundidades que incluso afectan a la "autoconciencia" del hombre: ya éste no se contempla de acuerdo con una determinada imagen, sino como pura posibilidad, maduro incluso para todas las posibles mutaciones"^{17/}.

La contraposición de estas dos maneras de presentación del tema en este esbozo preliminar conduce a una distinción muy precisa que sólo confusamente se expresa en la terminología dominante. Se trata, en efecto, de distinguir entre el hecho de la existencia de tecnócratas y el hecho de la tecnocracia en sí, es decir, entre el dominio de la técnica, del aparato, y el dominio de los técnicos o "expertos". En nuestro caso concreto se trataría de diferenciar entre la planeación controlada por los tecnócratas y la planeación dirigida o determinada por el aparato técnico mismo. Procuraremos perseguir estas diferencias tremendamente actuales hasta donde sea posible, sin detenernos en algunas manifestaciones extremas y muy discutibles sobre el significado de lo político.

Es significativo en este sentido que cuando Pirker, en su tipología, trata de la utopía tecnocrática no puede menos de referirse a ella en su forma más cabal como la utopía cibernética. Giro sin la menor duda enteramente comprensible por todo lo anteriormente insinuado.

En el tipo de racionalidad que subyace al desempeño del tecnócrata suele continuar vigente, en prin-

^{17/} Hans Freyer, *Schwelle der Zeiten* (1965), p. 224.

cipio, la separación entre el consejo o propuesta científica y la decisión definitiva; o, si se quiere, la distinción entre el político y su consejero, el último de los cuales no pretende en modo alguno eliminar o sustituir al primero. Por lo demás, sigue abierta la posibilidad de la colaboración burocrática como fuente importante de información.

Muy distinta es, sin embargo, la situación que no sólo pudiera imaginarse sino que ha ocurrido de hecho en los últimos tiempos. Si el saber del tecnócrata pareciera apoyarse en procedimientos de investigación y cálculo rigurosamente seguros -más seguros e indiscutibles que todos los demás-, ese saber, aun sin quererlo, tendería a tomar un carácter absoluto. El tecnócrata no valdría meramente como la expresión de un conocimiento personal de carácter científico, sino como la más completa exteriorización de la ciencia misma en su cabal impersonalidad. De ahí que la pretensión al predominio tome en este caso un carácter muy diferente, y en igual medida la relación del tecnócrata con el político y con el burócrata.

Con la aparición y el empleo de los aparatos electrónicos, de la investigación estratégica, de la denominada lógica de las decisiones y de la cibernética, se ha situado el problema -al menos teóricamente- en un plano por completo diferente. Sólo es plenamente racional en este caso el planificador cibernético, pero lo es en el sentido en que el proceso de racionalización -de información y cálculo- pasa íntegramente del hombre a la máquina. En tal circunstancia no se trata del predominio más o menos acentuado de los tecnócratas, sino del monopolio ilimitado de la tecnocracia misma.

Los dos largos ensayos que O. W. Haseloff incluye en los volúmenes compilados por R. Junk, Modelos para un mundo nuevo^{18/}, son marcadamente representativos de la orientación que se viene bosquejando. Como resumen de ellos puede decirse que en seme-

^{18/} Robert Junk (edit.), Modelle für eine neue Welt, varios volúmenes a partir de 1964. Los estudios de O. W. Haseloff se encuentran en los tomos I y II.

jante etapa de racionalización desaparece toda diferencia entre el análisis científico del experto y la decisión del político, sobrando en buena medida la colaboración burocrática tradicional.

Parece ahora comprensible la preferencia que se otorga a la utopía cibernética, frente a otras formas tecnocráticas. El denominado metafóricamente efecto "Bulldozer" parece más rápido y seguro que todos los otros medios de información, incluidos los burocráticos. El efecto de racionalización destaca como el inmediato paso, supuesto mismo y factor indispensable en la clasificación y concentración de la información acumulada. Más aún, por encima de todo, el llamado efecto cibernético altera por completo los métodos de orientación, de dirección y por tanto de decisión.

La utopía cibernética -cuya viabilidad no vamos a examinar aquí- es, por lo tanto, la que más se acerca en su pretensión al ideal o ensueño permanente de que la pura administración de las cosas elimine en algún momento el penoso dominio de unos hombres sobre otros. ¿En qué medida? Aunque no constituya nuestro verdadero tema, conviene recoger algunas de las agudas observaciones de Pirker acerca de los supuestos ideológicos, sociales y políticos de esta concepción.

La utopía cibernética supone ciertas condiciones que son problemáticas cuando no francamente imposibles. Supone en primer lugar un pleno consenso social respecto de una planeación a largo plazo. En segundo lugar lleva consigo una polarización -primero en la empresa y sin duda en la sociedad misma- entre los especialistas, únicos propiamente activos, y los demás miembros, enteramente pasivos y meros seguidores, unidos en una asociación que se postula enteramente libre. Esa polaridad encarna, dicho en otras palabras, una decidida "meritocracia". Y en tercer lugar, exige además, desde el punto de vista político, cualesquiera que sean sus instituciones concretas, la más completa estabilidad social y política.

Cabe imaginar que la planeación se encuentre por entero en manos de tecnócratas. Pero esta situación, atendiendo únicamente a ese solo hecho, dista todavía

mucho del caso más extremo que encarna la pretensión utópica sin limitaciones que antes fue considerada. El experto es aquí un hombre de ciencia o un técnico de rigurosa base científica, como lo es en nuestro tema, sin variación alguna de principio, la posición del economista en funciones del planificador. En consecuencia, como en el caso de cualquier otro hombre de ciencia, se limita a proponer ciertas medidas o maneras de proceder que considera las mejores frente a determinados fines u objetivos. Estos le son dados, por lo general los acepta y sólo en determinadas circunstancias puede permitirse sugerirlos o modificarlos total o parcialmente. Se mantiene de esta manera, en materias de política económica, en el mismo papel de consejero o asesor técnico que en campos distintos de la planificación suele tener. Los problemas que presenta esta situación son bien conocidos. Sólo cuando este grupo de asesores pretende poseer un saber exclusivo o reclama en su favor una competencia plena para plantear metas y fines se acerca propiamente a la actitud monopolista que hace del tecnócrata -economista profesional- el verdadero depositario de la planeación. Pero aun en caso semejante puede tratarse tan sólo del desahogo de ambiciones personales o de la expresión de frustraciones del mismo carácter, y ello ocurre con cierta frecuencia, consciente o inconscientemente. El auténtico paso hacia el total predominio sólo lo ofrece una pretensión institucionalizada. Mientras ella no se presenta, el experto se atiene a cumplir las exigencias de un tipo de racionalidad bien perfilada: la que se apoya en un conocimiento personal del campo objetivo de que se trate, aquí el del "descubrimiento" científico y técnico implícito en la planificación. En una palabra, se trata de una racionalidad de fines -no de meros procedimientos- y sustantiva, es decir, referida a los resultados de una acción.

No parece necesario insistir más sobre los elementos utópicos típicos tal como han sido reseñados y que destacan por sí solos en la exposición anterior. En cuanto al elemento técnico de la racionalidad subyacente en la utopía tecnocrática, tratare-

mos de ver más tarde el plano en profundidad en que se sitúa. Por el momento conviene insinuar ya dónde se encuentran algunos de sus peculiares límites. La racionalidad del moderno capitalismo, tal como lo expresó Simmel y como recordaba D. Claesens no hace mucho, tiene sus límites en la disponibilidad efectiva del dinero en cuanto denominador común. La aspiración de la cibernética encuentra los límites peculiares de su racionalidad en la adecuada realización del efecto "Bulldozer", es decir, en la efectiva posibilidad de ser alimentada con los datos e informaciones necesarios.

Es cosa de recoger ahora alguno de los cabos dejados sueltos en las páginas anteriores, aunque sea en forma abreviada y abandonando de antemano toda pretensión de redondear la tarea en la forma debida. El tema, rozado en distintos momentos, no es otro sino el que plantea el permanente empeño de suprimir o aminorar el poder político con sus inevitables repercusiones sociales.

Quedó en el aire el problema de cómo podría realizarse el encaje o inserción del experto, asesor o entendido en las tareas tradicionales de la administración, en la cúspide de la cual está siempre el elemento decisivo de la autoridad política. Aunque en los tiempos modernos impera la denominada dominación legal o racional, no está totalmente eliminada la dominación tradicional, que es la forma más antigua y originaria. La dominación carismática no entra propiamente en la cuestión que ahora nos interesa. Frente a estos tipos de autoridad política, ¿no cabe imaginar algún otro que corresponda con mayor adecuación a las necesidades de nuestra sociedad? En efecto, desde hace tiempo se viene hablando y escribiendo acerca de una supuesta autoridad funcional. Se trata de una clase de autoridad cuya legitimidad está basada en la convicción o reconocimiento de la existencia de un saber superior, manifestado de hecho en el conocimiento objetivo de un determinado orden de cosas y no tanto como ilustración o enseñanza, sino como resolución eficaz de una misión o tarea.

El tipo del experto o tecnócrata en su sentido primero y corriente encarnaría posiblemente esta forma de autoridad. La reciente monografía de Heinz Hartmann sobre este tema^{19/} es en extremo valiosa aunque no se acepten íntegramente algunas de sus tesis. En ella su autor informa de modo suficiente sobre las condiciones generales de nuestro tiempo que la exigen o hacen posible, señalando además algunas de las situaciones sociales en que de hecho se manifiesta. Entre esas condiciones estarían: la racionalización general de la vida social, el predominio del status adquirido sobre el adscrito, la burocratización de las relaciones sociales y la profesionalización de algunos grupos sociales. Cosas por lo general bastante conocidas, y que en las sociedades industriales toman ya incluso el carácter de lugares comunes. Las situaciones concretas en que más suele darse ese tipo de autoridad se encuentran en la profesionalización de los cuadros empresariales, en la clásica relación entre profesor y alumno, en las organizaciones militares -cosa novedosa de tiempos recientes- y, por último, en la infiltración del experto científico en la administración estatal aunque subsista intacto el peso decisivo del poder político.

Es esta última situación, tal como venía siendo bosquejada en estas páginas, la que más nos interesa y de la que sólo esbozaremos dos problemas que denuncian por sí mismos los límites de esa supuesta autoridad. En primer lugar, ¿cómo se inserta el funcionamiento de semejante autoridad en los campos tradicionales de la administración? Además, ¿hasta qué punto es hacedero un puro gobierno de expertos, es decir, sin poder coactivo de unos hombres sobre otros?

La primera cuestión, puramente técnica, se refiere en definitiva a la relación funcional entre tecnócratas y burocracia. En la medida en que no sea posible orientar el trabajo de los expertos dentro de la burocracia con arreglo a las normas y procedi-

19/ Heintz Hartmann, Funktionale Autorität (1964).

mientos de esta última, se impone buscar aquella forma de organización que propiamente corresponda a la actividad de los primeros, entre los cuales se encuentra como asesor científico en su pleno significado el economista planificador. A este respecto parece existir cierto consenso gracias al cual ha venido a resucitarse en algún modo una vieja institución, la de la dirección colegial. Dado que los entendidos, en su calidad de científicos, no pueden quedar sometidos al orden jerárquico característico de toda burocracia, es preciso reunirlos en un organismo aparte, al que se encomienda la discusión y decisión, con arreglo a los principios de los colegios profesionales, de los asuntos y materias que asimismo escapan al puro tratamiento burocrático. Las dificultades y límites de semejante dirección colegial no constituyen nada nuevo, como muestran las consideraciones de Max Weber al respecto. Sin embargo, en las condiciones actuales se añaden nuevas complicaciones cuando se trata de colegios u organismos de expertos que tienen por misión llegar a decisiones de riguroso carácter científico, lo mismo en el campo de las ciencias naturales como en el de las ciencias sociales. A pesar de todo, es muy difícil escapar a una organización colegial de ese tipo y por eso se ha aceptado de hecho, con unas u otras particularidades, por toda clase de sistemas políticos, sean representativos o más o menos dictatoriales. A esa forma de organización se deben muchos de los problemas de frustración personal, bastante frecuentes al parecer, entre expertos y asesores.

Esas frustraciones dejarían de constituir una tendencia habitual si la dirección colegial pudiera actuar como un auténtico gobierno. Pero a ello se oponen diversos obstáculos que no vamos a examinar en detalle. Toda jerarquía de carácter funcional, como reconoce entre otros el propio Hartmann, es por naturaleza en extremo lábil o inestable. La posibilidad de la corrupción por el poder se encuentra tan presente en ella como en otras formas de dominación. A ello debe añadirse, como en efecto se denuncia, el

temor a los peligros humanos en que puede caer toda "meritocracia". Por otra parte, el nombramiento de los expertos está expuesto a influjos que nada tienen que ver con las razones de su legitimidad, aun en el caso de que no se imponga la tendencia fatal al autorreclutamiento. Un aspecto "técnico" de la mayor importancia añade una dificultad, más derivada precisamente del carácter "objetivo" de la dirección colegial -de un gobierno de expertos en su caso; la amenaza a que una y otro están continuamente expuestos proviene de la tendencia casi compulsiva a no dejar de examinar ningún aspecto técnico-científico que parezca comprendido en el asunto de que se trate, lo que impide o retarda una decisión satisfactoria y de verdad objetiva, "abriendo un vacío que otras fuerzas se encargan de llenar". No es necesario añadir otras consideraciones^{20/}.

Ahora bien, lo que conviene destacar en relación con nuestro tema es que en todo lo expuesto quedan de manifiesto una y otra vez las distintas colisiones entre los diversos tipos de racionalidad. En efecto, cada uno de ellos sólo rige sin dificultad en su propio campo, pero no es tan fácil dar con la relación precisa en que está con los demás y, sobre todo, actuar en los límites de ella de tal manera que no se produzcan fricciones susceptibles de anular las finalidades de conjunto perseguidas.

Los cuerpos de planificadores -economistas, ingenieros, etc.- sólo funcionan propiamente como unidades de dirección colegiada, cuya autoridad, por grande que sea, nunca puede ser total y excluyente. Tiene que contar con el poder político y sus distintas bases -partido único o pluralidad de partidos, participación popular más o menos amplia- y no menos con la burocracia, inatacable siempre en su propio terreno. Que se sepa, nunca ha existido en ninguna parte un auténtico gobierno de planificadores.

^{20/} Ibid., pp. 131 ss.

3. La planeación democrática

La tercera forma en que puede darse el impulso utópico en la planeación es en la democracia misma. Sin embargo, hablar en este caso de la utopía democrática puede parecer redundante o sin paralelo posible con las otras utopías de la planeación. Redundante si se recuerda que la democracia como forma política ideal no deja de llevar nunca consigo un halo utópico medido en cualquier momento por la distancia existente entre semejante ideal y las realizaciones que lo encarnan. Por otro lado, el perfil de las utopías burocráticas y tecnocráticas es conceptualmente al menos bastante claro, porque siempre se ofrece como la pretensión excluyente de ciertos grupos a constituirse en los soportes últimos de la planificación. ¿Cómo negar en principio que esa misma pretensión es legítima cuando se trata de la democracia como forma de gobierno? De ahí que la planeación democrática esté muy lejos de ser un sinsentido y que sea explicable que la defiendan como lema unas y otras de las interpretaciones actuales de lo que la democracia significa. Quizá no se pretende en cualquier caso sino señalar el hecho de la participación y el control populares en la elaboración y cumplimiento del proceso planificador. Esa participación, patente cuando se trata de regímenes representativos, no es menos efectiva allí donde no se aceptan tales sistemas tradicionales. En algunas exposiciones del sistema soviético se subrayan los elementos de negociación y compromiso -participación de base en varios niveles- que ofrecen los dos momentos temporales de su planificación. Y ciertos teóricos dentro de esa zona tratan de definir la planeación como un proceso social en sí mismo, no sólo en la versión yugoslava -caso evidente- sino igualmente en la polaca más próxima al modelo originario. La naturaleza de estas notas aconsejan, sin embargo, no entrar en ese terreno y atender únicamente al que nos es más próximo y conocido.

La equiparación entre democracia y sistema representativo que de esta suerte resulta tiene para nuestros propósitos la gran ventaja de que permite sos-

layar por el momento el tema jusnaturalista -clásico- de la democracia, que en otras circunstancias no estaría seguramente justificado. Todo el contenido de la tradición filosófica política queda ahora puesto entre paréntesis, siendo así posible confrontar de modo directo y en un mismo plano instrumental y técnico ciertos elementos comunes de la democracia y de la planeación. De la archifamosa expresión que considera a la democracia como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, sigue siendo sociológicamente el más frágil el segundo postulado ideal. Es comprensible por ello, ante las reiteradas dificultades reales -sino imposibilidades- para que el pueblo se gobierne efectivamente por si mismo, que el sistema representativo se haya esforzado por ofrecer, en escala ascendente de niveles, la mayor cercanía posible a la realización de aquella aspiración. Constituye en consecuencia un sistema de posibilidades de participación, cuya efectividad depende de su construcción técnica por un lado y de su capacidad por el otro para sostener las indispensables motivaciones personales que su ejercicio requiere. Todas las cuestiones políticas, desde las más elementales y sencillas hasta las más elevadas y complejas, pueden incluirse en principio dentro de la malla más o menos elaborada del sistema. Se encierran también en ella, por lo tanto, las de carácter económico sin excluir las que trata de articular la planeación misma. Ahora bien, frente a ese sistema de posibilidades de participación, la planeación no es algo extraño pues se trata ante todo de un sistema de opciones que se despliega en principio dentro del ámbito de posibilidades abiertas en el otro sistema. Es evidente que el contenido del sistema de opciones constitutivo de la planeación es en extremo variado, ya que comprende desde algunos problemas técnicos muy complicados -incomprensibles fuera de una pequeña minoría- hasta cuestiones fácilmente analizables a la altura del sentido común más corriente. No es ésta, sin embargo, una peculiaridad exclusiva de las tareas económicas; parecidas dificultades se ofrecen asimismo en muchos otros sectores de la vida política en donde alternativas de la más

complicada naturaleza exigen para decidir las no sólo una información muy detallada sino una conciencia lo más clara posible del abanico de las repercusiones y efectos secundarios que cada una de ellas representa. En la medida en que el sistema representativo funciona -mejor o peor-, viene a montarse de hecho un mecanismo que intenta ofrecer en su propia organización el medio de articular -de acuerdo con su complejidad, carácter comprensible e importancia- las distintas opciones sobre las que en su conjunto trabaja, que van desde una sencilla decisión municipal hasta las cuestiones más cargadas de contingencias que enfrenta un presidente o un gobierno parlamentario. Las alternativas y opciones que lleva consigo la planeación se encajan de igual manera en semejante escala y ordenación, aunque su núcleo parezca ser, como lo es, eminentemente técnico. En este sentido la planeación democrática no constituye en modo alguno una utopía y sus supuestos ideológicos son los mismos del sistema representativo o con los cuales se confunde. La planeación, que es evidentemente para el pueblo, no es ejercida por el pueblo mismo, sino a través de una serie mayor o menor de órganos interpuestos. Por eso cuando en uno u otro de los sistemas democráticos actualmente existentes se habla de intensificar el carácter democrático de sus actividades de planeación, sólo se trata en realidad de ampliar en la mayor medida posible el número de esos órganos o centros instrumentales. Así, por ejemplo, se reconoce que no basta con la concentración casi exclusiva en el Parlamento ni con la limitada elección entre las alternativas fundamentales que éste lleva a cabo, no obstante la reconocida importancia de las mismas.

De acuerdo con las observaciones precedentes pudiera sostenerse no sólo la posibilidad de la planeación democrática, sino hasta aventurar el juicio, como hipótesis no difícil de confirmar, de que la planeación ha podido funcionar mejor dentro de los actuales sistemas representativos allí donde su organización pudo ajustarse o articularse en forma paralela con las instituciones del régimen político vigente.

Dicho en otra forma, sólo en ese caso ha tenido la planeación viabilidad política, verdadera efectividad. Parece cosa fácil y ha sido usual atribuir el fracaso o mal cumplimiento de ciertas propuestas de planeación a indeterminadas causas políticas y, más aún, imputarlo en forma imprecisa a una estructura de poder vagamente enunciada. Por razones semejantes parecen estériles algunos de los esfuerzos gastados en estudiar las relaciones entre administración y planeación, así como sobre el tipo de aquella que pudiera considerarse peculiar del proceso planificador, en un caso por su excesiva generalidad y en el otro por su carácter parcial y fragmentario. En ninguno de los dos casos se trata de unas u otras instituciones de un régimen, sino de la consideración de éste en su indivisible totalidad concreta. Quizá por las mismas causas no se alcanzaron resultados satisfactorios en el intento de crear nuevas instituciones, como en el caso del denominado desarrollo de la comunidad, no sólo demasiado lento para ser el eficaz mecanismo de crecimiento que ingenuamente se pensara, sino además por carecer en algunos países de conexiones orgánicas con las demás instituciones políticas ya existentes. No puede extrañar, por eso, que en la extensa bibliografía sobre la planeación sean escasos los trabajos dedicados a situarla -haciéndola de esa forma posible y efectiva- en el marco bien delimitado de un determinado régimen político -de mejor o peor funcionamiento, no importa ahora- y en relación con cada una de sus partes. Los órganos de la planeación quedaban de esa suerte flotantes y sin conexiones precisas con lo decisivo, que es el elemento político.

Sin embargo, toda concepción demasiado estrecha de ese elemento político, refiriéndolo sólo a los centros de decisión constitucionalmente establecidos, provocaría un violento movimiento pendular. La denominada planeación democrática, aun en régimen representativo, abarca ámbitos mucho más amplios. En términos de orientación política, un dirigente como Pierre Mendès-France formulaba esta idea como sigue: "Donde se ofrezca la aceptación de una respon-

sabilidad, debe ponerse en marcha un mecanismo apropiado para que las decisiones sean tomadas democráticamente, es decir, con el concurso de todos los interesados. La finalidad es que el mayor número posible de personas jueguen de modo voluntario y consciente un papel determinado tanto en el centro como en la región, en las profesiones organizadas y hasta en la vida de la empresa"^{21/}. En términos científicos la expresaba Michel Crozier destacando el papel peculiar de distintas disciplinas: "... hasta ahora se ha estudiado casi exclusivamente la planificación desde el punto de vista del economista o desde el punto de vista del politólogo. Estos dos modos de enfoque aparecen igualmente insuficientes en la nueva perspectiva". Sea o no rigurosamente correcta la afirmación inicial -y la defensa que abraza del sociólogo-, alude con acierto al hecho de que no basta con destacar el cuadro formal en que se preparan las decisiones, sino que es necesario avanzar hasta el conocimiento de "los límites de orden esencialmente socio-psicológico que gravitan sobre la toma de decisión y encontrar luego la manera de integrar semejante conocimiento en un razonamiento global"^{22/}. Se refiere, en definitiva, al amplio campo de la negociación, en donde debe traducirse democráticamente el juego efectivo de los diversos intereses.

La razón de haber elegido en este momento esas citas de dos personalidades francesas es fácil de comprender. Ha sido Francia, en efecto, el país que más se ha esforzado en la teoría y en la práctica por acoplar las posibilidades de la planeación a las características de su régimen representativo. Sobre la medida de su efectividad y de su éxito no es cosa de discurrir en estas notas de propósitos más reducidos. Como tampoco les incumbe cualquier examen, por somero que pudiera ser, de las modalidades que han tomado finalidades semejantes en otros países de gobierno repre-

^{21/} Pierre Mendès-France, *La République Moderne* (1962), p. 113.

^{22/} Michel Crozier, "Pour une analyse sociologique de la planification française", en *Revue Française de Sociologie*, vol. VI (1965), núm. 2, p. 149.

sentativo tradicional como Suecia, Noruega, Holanda o Inglaterra.

Parece conveniente, por el contrario, subrayar de nuevo la conclusión negativa sumamente clara que se desprende de las consideraciones anteriores a saber: que debiera evitarse -fuera de justificados análisis teóricos- tratar en términos demasiado generales de las conexiones existentes entre democracia y planeación. Lo importante es mostrar la efectividad de esos nexos dentro de un determinado régimen concreto, pues no sólo interesa su constitución sino aun más las peculiaridades de su vida política real, de su cultura política como otros dirían.

Sin violar la validez de esa tesis, sería exagerado, no obstante, negarse a bosquejar un esquema de los principales puntos de intersección entre los procesos democráticos y planificador.

Ante todo, es necesario situar a los órganos de la planeación -cualquiera que sea su nombre- en relaciones precisas y lo más definidas posibles con los órganos políticos tradicionales constituidos por el Parlamento y el Ejecutivo. Las diferencias entre los sistemas presidenciales y los de gobierno parlamentario no alteran en principio los componentes en juego. No hay modo de eliminar del Parlamento en cualquier caso el significado de su función deliberante en la selección de las opciones económicas fundamentales, preparadas por los organismos planificadores y sobre las que en última instancia decide el ejecutivo, presidente o gabinete parlamentario.

En segundo lugar, se trata de los contactos y relaciones -no dejados tampoco al azar- entre los órganos de la planeación y los grupos más representativos de los diversos intereses sociales, ya sean predominantemente económicos -como los de los sindicatos y organizaciones empresariales- o bien culturales, artísticos, científicos o de otra clase.

Conviene, en tercer lugar, conseguir de algún modo que al lado de la planeación nacional puedan dejar oír su voz las aspiraciones e intereses de carácter local. Es el caso de la planeación regional, técnicamente nada sencillo y al que sólo se ha llegado

aquí por la vía política de las ampliaciones -en lo posible ineludibles- de la participación popular.

Por último, cuando se considere insuficiente la participación electoral del ciudadano o la que se ejerce de hecho en la orientación de las organizaciones profesionales, nadie discute hoy la conveniencia de estimular, de acuerdo con las tradiciones históricas, la creación de centros nuevos y diferentes de participación en los últimos eslabones del influjo político, tal como se ha intentado con las denominadas unidades "de desarrollo de la comunidad".

Es evidente que no todos estos eslabones de la colaboración política pueden tener el mismo peso e importancia en la toma final de decisiones. Sin embargo ninguno de ellos puede ser excluido de cualquier sistema de planeación que se articule paso a paso con las diversas instituciones políticas del régimen representativo. Por otra parte, es innegable el carácter parcial de semejante esquema, porque sólo se refiere a la elaboración del plan, pero no toca para nada el momento de su ejecución. No menos previsibles son ciertas objeciones, algunas de las cuales han sido contestadas de antemano. Sobre nada de esto cabe ahora una consideración más detenida.

En los razonamientos anteriores, en efecto, quedó contestada implícitamente la frecuente crítica hecha en nuestros días al sistema representativo cuando se le equipara sin más con las funciones parlamentarias y los procedimientos electorales. Fue aceptada la idea de que la representación debe extenderse a cuantas formas de participación parezcan adecuadas a las muy complejas estructuras de las sociedades industriales o que están camino de serlo. Las limitaciones y deficiencias -distintas según países- de los gobiernos basados en una pluralidad de partidos constituyen una experiencia común de nuestro tiempo. Aun así en este instante se impone enérgicamente soslayar todo análisis particularizado de un tema que excede los fines de estas líneas. Bastaba en consecuencia con reconocer en principio la necesidad de completar la capacidad representativa de los partidos y su funcionamiento parlamentario y de corregir las fallas más

importantes que por unos y otros lados se señalan y estudian en detalle. El papel de los intereses particulares destacados de nuevo en los procedimientos de la planeación renueva en cierto sentido algunas de las cuestiones que se discutieron ya hace bastantes años con ocasión de las diversas propuestas de representación profesional. Algo semejante se ofrece en todo intento de articular la planeación general o nacional con las posibles planificaciones regionales, pues aparte de problemas rigurosamente técnicos surge, como en el caso de la mencionada "representación profesional", la cuestión puramente política acerca del posible deterioro de los intereses generales de un país por la presión o predominio -según el balance de fuerzas- de los que son marcadamente particulares o seccionales y que en cualquier caso deberían subordinarse a los primeros.

Es imposible eludir en este punto algunas consideraciones sobre la significación funcional que en las tareas políticas de la planeación cumplen los partidos. Estos constituyen en efecto el lugar en que dentro de un sistema representativo deben elaborarse y tomar cuerpo las distintas propuestas de opción ante las alternativas ofrecidas en el proceso planificador. Aunque esas opciones sean muy generales, no por eso serán menos decisivas. En el esfuerzo de los "políticos" por expresarse con nuevas terminologías -no siempre afortunadas, conviene confesarlo-, se sostiene que los partidos se encuentran entre las estructuras más importantes que realizan lo que se denomina "agregación de intereses", es decir, la "función de convertir la multiplicidad de demandas en alternativas generales de acción política"^{23/}. Además de insistir en el viejo tema del papel de los partidos en la formación de las élites políticas, se destaca la tarea que desempeñan los mismos en el logro más adecuado de la denominada "socialización política", la cual se realiza de dos maneras, en la medida en que por una parte dan continuidad y refuerzan la cul-

^{23/} Almond y Powell, *Comparative Politics* (1966), pp. 99 ss.

tura política existente, y por la otra permiten y estimulan "la iniciación de cambios significativos". ^{24/} Abandonemos, sin embargo, el apoyo de los politólogos y de sus "novedosos términos". Limitados a nuestro tema acerca de la planeación y el sistema representativo, queda en pie lo siguiente: 1) que el sistema de partidos, mientras funcione de manera medianamente aceptable, constituye el campo donde se enfrentan -frente a la opinión pública- las opciones fundamentales que implica toda planeación; 2) que el sistema de partidos -partiendo del anterior supuesto- contribuye a la continuidad de la cultura política, sin la cual es imposible la acción a largo plazo de las tareas planificadoras, y 3) que ese sistema no es adverso en principio -salvo en algunas constelaciones concretas de ciertos momentos- a las iniciativas de innovación que toda planeación lleva consigo.

El tipo de planeación democrática, tal como se viene de esbozar en comprimida abreviatura, poco tiene de propiamente utópico, ni sus elementos ideológicos son distintos de los de la democracia política aceptada tal como se ofrece en su larga elaboración histórica y con todas sus imperfecciones. La planeación democrática sólo surge como utopía cuando -como en el caso de la burocrática y de la tecnocrática- pretende representar por sí misma el único y verdadero soporte de la planeación. En semejante caso extremo los procedimientos de la planeación se identifican plenamente con los mecanismos políticos de la participación democrática en su doble dirección de arriba abajo y de abajo arriba. El impulso rousseauniano se manifiesta ahora de otra manera, al no tratarse de una filosófica voluntad general -de un retorno a la concepción clásica-, sino del puro juego efectivo de elementos de carácter técnico. Los momentos ideológicos de esta concepción corresponden, por lo tanto, a la realidad de nuestro tiempo. "La utopía democrática descansa sobre el supuesto fundamental de que las informaciones, cualquiera sea

^{24/} Ibid., p. 121.

su carácter, deben fluir o circular sin impedimentos por los sistemas de comunicación de la sociedad, y que el resultado de esa libre circulación de las informaciones garantiza la máxima acumulación del saber y de esa manera asimismo del progreso social"^{25/}. Dicho en una palabra, el componente ideológico de esta concepción supone la existencia de una comunicación generalizada y sin trabas de la serie completa de informaciones exigidas por las decisiones de la vida política contemporánea.

Los iniciados o meramente noticiosos del estado actual de los estudios "científicos" de la política sospecharán con toda razón que no hemos hecho más que tropezarnos de nuevo con el modelo cibernético ya varias veces aludido y que tiene hoy su formulación teórica más acabada en el campo de las ciencias sociales en la obra de Karl W. Deutsch, The nerves of Government (1963), título que no deja de ofrecer la paradoja de su aparente correspondencia con otro modelo tradicional: el organicista. Parecería aconsejable, pues, un enfrentamiento lo más a fondo posible con este libro, tanto más cuanto que el esforzado lector se encuentra en sus primeras páginas con la crítica, negativa en sus resultados, de uno de los planteamientos teóricos singularmente favorecidos por algunos grupos de los planificadores que parecen marchar en vanguardia. Sin embargo, no parece que semejante intento pueda cuadrar con exactitud en las exigencias de este instante. Sería necesario poder mostrar ante todo que el contenido del tipo ideal de utopía democrática antes bosquejado corresponde en su intención al modelo cibernético surgido ahora en nuestro camino, pero no podría evitarse además, tarde o temprano, la consideración crítica de una tesis central que reduce el esquema analítico de la ciencia política al estudio de los canales de comunicación de una sociedad, subordinándole algunos otros de sus conceptos fundamentales, entre ellos el del poder mismo. Sin embargo, una digresión de esta

^{25/} Pirker, op. cit., p. 76.

clase, seguramente trabajosa, complicaría de modo innecesario nuestro tema ya de suyo algo fatigoso. Conviene por eso limitarse a tomar nota de lo que implican los supuestos ideológicos de la utopía democrática en su estricto sentido, es decir, de ese elemento esencial que parece ser la requerida "información generalizada".

En cualquiera de los campos de decisión de la sociedad contemporánea y en los de la política particularmente, es evidente que los responsables de las decisiones encuentran ante sí cada vez más prolongada la cadena de los distintos efectos de su acción, sobre todo de los denominados efectos secundarios. Las exigencias de su conocimiento marchan paralelas con esa ampliación y en consecuencia se ven constreñidos a buscar y tener en cuenta las informaciones correspondientes. De ahí la mayor frecuencia de la necesidad en que están de apoyarse en la asesoría de los técnicos y científicos antes mencionados, que actúan a través de cuerpos consultivos o de comisiones conformadas de una u otra manera, pero siempre, en definitiva, como unidades colegiadas de autoridad funcional. Esto acarrea necesariamente el abultamiento incesante del volumen de "informaciones" consideradas indispensables. Ese flujo creciente de informaciones, como técnicamente se expresa, constituye una temible amenaza de inundación, que en sus resultados, lejos de favorecer la toma de decisión, la paralizan por las vacilaciones que provoca. La afluencia de informaciones obliga a someterlas a una rigurosa criba, a fin de que sea posible asimilarlas y utilizarlas. Se hace indispensable una selección relativamente enérgica en primer lugar y después una interpretación capaz de poner un orden inteligible en la multiplicidad de datos y noticias. No terminan ahí las dificultades de quien toma la decisión, ya que puede verse forzado a elegir entre interpretaciones distintas y hasta contrarias o contradictorias, entre consejos incompatibles de los científicos mismos -en este u otro terreno- emitidos con plena conciencia y buena fe. Pasando a título ilustrativo de la política al campo de la ciencia misma, un ejemplo incuestionable

se ofreció antes en estas mismas líneas, pues quien no haya seguido con acuciosidad de especialista los más recientes estudios "científicos" de la política en estos años, se encuentra angustiosamente desorientado. En efecto, ¿Cómo elegir entre la diversidad de contribuciones de la actual "teoría empírica" de la política, aun en el caso en que todas sean plenamente inteligibles? ¿Tienen o no razón los que deploran la desaparición de la teoría política clásica a manos de esquemas teóricos tan discrepantes?

También aquí deben esquivarse con rigor las perspectivas abiertas con ese interrogante, si no se quiere incurrir en el vicio de disparar a un tiempo sobre varios blancos. Basta y sobra con recordar ahora que con las informaciones exigidas por la utopía democrática de la planeación no ocurre cosa distinta de lo consignado respecto de las que el político u hombre de Estado requiere. En este sentido subraya Pirker con acierto que los sistemas de comunicación y de información, supuesto esencial en las pretensiones utópicas de la planeación democrática, encierran una grave contradicción al estimular sin proponérselo formas de conducta que más bien debilitan o anulan el potencial democrático de los individuos y los grupos. Conviene, por eso, anotarlas en la serie siguiente: 1) por la identificación sin crítica alguna con la totalidad de las informaciones y comunicaciones existentes; 2) por la aceptación sin plena conciencia del supuesto no expresado subyacente en las finalidades que en cierto momento regulan y ordenan la corriente de las informaciones, y 3) por la existencia de una conciencia popular que niega todo sentido a la participación en los sistemas de comunicación en la medida en que cree que las informaciones más importantes constituyen el coto reservado de hecho a las capas superiores (la denominada conciencia de la dicotomía social, presente sin duda en las sociedades industriales).

Sin embargo, el componente utópico más decisivo en el tipo ideal -objeto de este examen- reside en una creencia radical que imputa a todos los indivi-

duos y grupos sociales sin excepción una necesidad idéntica y compartida en igual medida, la de ser plenamente informados y en consecuencia de "participar" también plenamente en el intercambio de semejantes informaciones. Debe insinuarse por último otra cuestión que vale en general para todas las formas de racionalidad científica dentro de la política -y en ellas se incluye la peculiar de la planeación- que consiste en preguntarse en serio y a fondo por el "potencial democrático" de las mismas. En efecto pudiera suceder, como se muestra en algunos descubrimientos recientes de la ciencia natural, que el tipo de control que proporciona la ciencia no sea capaz al mismo tiempo y en cuanto tal de "legitimar en forma democrática" la pura cuantificación de sus resultados, es decir, la transformación científica de la política (Dreitzel). Ardua cuestión sobre la que habrá de volverse más adelante desde una perspectiva sistemática.

Por el momento, regresando al tema de la utopía democrática, como compendio de las observaciones reseñadas, cabe decir que lo que en ella ocurre, aunque no se muestre patente a primera vista, es la transmutación de la racionalidad espontánea que rige de hecho en la vida social -razón vital en el sentido orteguiano, si tal cosa se acepta- en una pura racionalidad científica. Los análisis fenomenológicos de Alfred Schütz han puesto de relieve en diversas ocasiones lo que ese salto significa. Recordemos que en su brillante ensayo sobre la distribución social del conocimiento logró aplicar ese tipo de análisis -que algunos rechazarán a priori porque no se disfraza con "formalizaciones" científicas- a cuestiones estrechamente emparentadas con nuestro tema^{26/}. De no apremiar demasiado la estrechez del tiempo podría juzgarse como muy adecuada una digresión en la que, al enfrentarnos con los tres tipos ideales que Schütz nos ofrece -el experto o entendido, el ciudadano bien informado y el hombre común-, volveríamos a tratar

^{26/} Alfred Schütz, "The Well Informed Citizen", en Collected Papers, vol. II, p. 120.

desde otro punto de vista algunas de las cuestiones antes examinadas. Eludiendo una repetición abreviada de análisis de suyo muy concentrados, por lo que ahora importa bastará destacar que en la democracia real por todos vivida corresponde al ciudadano bien informado el importante papel de ser un intermediario decisivo en la tremenda distancia que media entre el experto y el hombre corriente. Esa función consiste en limitar o restringir todo lo posible la zona de lo que por el momento no parece significativo o relevante, manteniendo al mismo tiempo la conciencia de que lo que en el día de hoy parece carecer de importancia puede presentarse mañana como de significación decisiva y de que la provincia de lo que suele denominarse absolutamente insignificante o irrelevante acaso se manifieste como el lugar que concentra aquellas fuerzas anónimas que amenazan con aniquilar al hombre en algún momento.

El conocimiento efectivo de la distribución social del conocimiento -no es necesario atenerse tan sólo al método fenomenológico indicado- dentro de la estructura social en general o aquí y ahora en determinada situación concreta, es lo único que permite salvar a la planeación democrática en sus condiciones reales sin caer en la tentación de la pretensión utópica. También en la vida económica existen expertos, ciudadanos más o menos informados y hombres sometidos a las inmediatas rutinas de su vida no necesariamente irracionales. Cada uno puede participar en su propio nivel cuando de la planeación económica se trate; al lado del técnico y del científico -el experto economista-, se encuentra el ciudadano bien informado -y no sólo el político que asume especialmente ese papel- a quien, a tenor de lo indicado antes, corresponde la función de hacer inteligible para el hombre común el sentido de las opciones que se discuten y de las que en su vida corriente va a depender en forma inexorable.

IV

LA PLANEACION EN LAS FORMAS DE LA RACIONALIDAD

Los protagonistas de la pequeña historia puesta como el trasfondo de las páginas anteriores -tecnócratas, burócratas y simples ciudadanos- no pueden ser inculcados como hombres de carne y hueso por lo que parecieron ser sus muchas faltas. Al fin y al cabo se limitaron a cumplir un papel, obedientes a las propias normas de su específica racionalidad y víctimas en todo caso de su propia lógica, es decir, la lógica de un modo determinado de pensar. A esto se reduce propiamente el proceso que se les abre en sospecha de utopía y de uso indebido de instrumentos ideológicos. Los excesos imputados en el caso de aquélla y de éstos vienen a confundirse con los de la lógica misma, una de las maneras de producirse la ocultación del pensamiento, como sostenía Ortega^{27/}.

Resulta, sin embargo, que lo que hemos llamado pequeña historia excede con mucho ese tamaño cuando se observa cómo dilata su ámbito hasta confundirlo con toda nuestra historia intelectual. Lo que en aquélla se ofrece en forma concentrada es un caso más de un doble proceso general sometido a fuertes tensiones: por un lado el crecimiento expansivo de las diversas formas de racionalidad que se imponen como vigencias incuestionables de la civilización occidental, y por otro la reiterada aparición de las diversas manifestaciones de protesta que traducen una crisis -más o menos profunda- de la razón. Protestas que sólo pueden referirse en fin de cuentas a ciertos resultados negativos de algunas formas racionales que han sobrepasado ya sus propios límites, es decir, sus

^{27/} José Ortega y Gasset, Apuntes sobre el pensamiento, Colección El Arquero, 1959.

posibilidades de penetración efectiva en la vida real. En los extremos tropezamos con aquellos monstruos de los sueños de la razón que aterraron a Goya.

En nuestros días esas protestas encarnaron agudamente en algunos de los movimientos juveniles de que hemos sido testigos, pero sin ofrecer al mismo tiempo la nota de confianza que los justificaría. Filosóficamente no se expresa con ello novedad alguna. Hace ya bastantes años que Ortega, entre otros, había planteado el tema con su habitual claridad, paradójicamente lamentable por sus efectos psicológicos: "... el hombre se puso a vivir de ideas como tales. De aquí la fabulosa producción de trabajos científicos, de teorías, de doctrinas, de ideas en suma. Pero un buen día se echó de ver que mientras la inteligencia y la razón resolvían cada vez más perfectamente innumerables problemas, sobre todo de orden material, habían fracasado en todos sus intentos de resolver los otros, principalmente morales y sociales entre ellos los problemas que el hombre siente como últimos y decisivos"^{28/}. Lo cual no significa una pérdida absoluta y definitiva de la fe en la razón. Hoy día se expresa casi lo mismo -en el campo político y social- en forma mucho más complicada, en ocasiones confusa, pero con la extraña fascinación de una "dialéctica negativa"^{29/}, que tiende para algunos a arrojar al que no sabe manejarla a tiempo en el límite irremisible de lo arcaico. Tendencia excomulgatoria que no deja de ofrecerse a su vez en el campo de sus más tenaces opositores^{30/}.

Pero aquí hay que parar esta inesperada salida. El desliz de su iniciación es más que perdonable, porque sólo trataba de poner de manifiesto que todo examen relativamente a fondo de las cuestiones planteadas por la complicación de las distintas formas de racionalidad en las tareas planificadoras no puede eludir impunemente algunos problemas filosóficos radicales. Ese sondeo, sin embargo, ha de quedar suspendido en

^{28/} Ibid., p. 12.

^{29/} Título de la obra culminante en esta dirección de Theodor W. Adorno, Negative Dialektik (1966).

^{30/} Los neopositivistas. se entiende.

estas páginas porque pudiera parecer inadecuado y hasta pretencioso aunque se anduviera de la mano de los más reconocidos maestros. Aun renunciando a esa clase de ensayo no puede evitarse del todo que estas modestas notas -de carácter crítico y en fin de cuentas práctico- continúen moviéndose todavía en campos filosóficos y metodológicos dentro de un nivel accesible y directamente ligado a los problemas que nos ocupan. Tal es al menos nuestro propósito.

El proceso de racionalización de la historia occidental constituye, como es sabido el verdadero gran tema de los estudios sociológicos comparativos -fragmentarios, nadie lo discute- de Max Weber. Por consiguiente, una narración abstracta del destino de la ratio en sus distintos tipos, podría construirse a través de la obra de ese gran maestro, sobre todo para un público de interesados en las disciplinas económicas y sociológicas. Sin embargo, ante las dificultades de ese esfuerzo y de sus resultados seguramente incompletos, es aconsejable seguir el itinerario que nos brinda otro sociólogo y filósofo contemporáneo, Arnold Gehlen, en su breve ensayo sobre las "Formas y avatares de la ratio"^{31/}. Antes de entrar en ese esquema, que habrá de reducirse a sus enunciados generales, conviene considerar como algo preparatorio la contraposición entre "cuestión" y "problema", que afecta de modo esencial a nuestro tema, tal como ha sido reiterada con acierto por el sociólogo R. Dahrendorf en algunos de sus últimos escritos, aunque no sé por qué vías de inspiración filosófica. Ciñámonos por eso a sus propias expresiones, según las cuales los problemas nos los ofrece la vida real y concreta mientras que las cuestiones son el resultado de nuestra propia tarea. En consecuencia, "depende de nuestra libre decisión responder o no a una cuestión, podemos posponerla e incluso olvidarla... Por el contrario, constituye una condición misma de nuestra existencia resolver problemas, no los podemos posponer ni olvidar

31/ Arnold Gehlen, "Formen und Schicksale der Ratio", en Studien zur Anthropologie und Soziologie (1963).

porque, al contrario de lo que ocurre en el fracaso al resolver una cuestión, el fracaso en resolver un problema es por sí mismo una solución"^{32/}. Tratemos de mostrar su porqué, dado que constituye un fenómeno decisivo no sólo en la vida sino en la función de las ciencias sociales.

La primera forma de la ratio consiste en la pura disposición y capacidad para conducirse frente a las cosas y las situaciones de hecho ateniéndose a sus rigurosas características objetivas. A este modo originario pertenece sin duda, entre otras manifestaciones, esa racionalidad elemental de las relaciones sociales que describe Schütz y que señalan también otros filósofos con diferentes métodos de análisis.

La segunda forma de racionalidad se encierra en la relación entre medios y fines, bien conocida por todos los cultivadores de la ciencia social. Nos da la presencia de una conducta que trata de realizar un supuesto fin objetivo (empírico) de acuerdo con ciertas circunstancias y condiciones igualmente objetivas. Se trata de la acción técnica por excelencia, de la racionalidad, por ejemplo, de la acción típicamente económica (acción con arreglo a fines de M. Weber o acción lógica de W. Pareto). Pero ante todo y sobre todo constituye la racionalidad subyacente en la experiencia científica, que redondean y completan más tarde la sistematización y la organización racional de las actividades en ella implicadas.

La tercera forma de la ratio es muy distinta de la precedente y sin embargo no es menor su peso e importancia en la vida y en la historia. Se ofrece en el esfuerzo por traducir en "conceptos" -es decir, por hacer racionales- "significaciones" previamente captadas en forma "prelógica" gracias a determinados sentimientos y vivencias. En efecto, ocurre que las cosas y los acontecimientos no sólo están ahí en calidad de datos empíricamente captables, en su desnuda objetividad, sino asimismo como realidades que exigen

^{32/} Ralf Dahrendorf, "Sociology and the Sociologist", en Essays in the Theory of Society (1968), pp. 257 ss.

ser interpretadas por lo que de algún modo significan para la vida humana. Son los problemas con los que el hombre tropieza si quiere dar alguna orientación y sentido a su propia vida inmediata. Se trata de la distinción -no imputable a Gehlen, desde luego- de lo que algunos han denominado creencias y otras ideas existenciales frente a las empíricas. Por eso se extiende a muchos otros campos que los de la religión, la filosofía y el arte donde claramente predominan. Hay sin duda actividades prácticas que no pueden ejercitarse sin que participe en medida mayor o menor este tipo de racionalidad, muy en particular cuando se acepta, liberada de excesivas sutilezas, una ampliación que obliga a reconocer el hecho de que ciertas cosas, procesos y conductas no sólo "significan" sino que "valen" también de modos diferentes. La decisión política, entre las que ahora más nos atañen, no puede prescindir de "significaciones" y estimativas, de ideas existenciales y juicios de valor. Ello constituye un límite a su plena científicidad, tanto más comprensible y aceptable cuando ese límite se ofrece también -nos guste o no- en alguna de las ciencias en que aquella decisión más directamente se apoya. Las tareas de la planeación son estrictamente de carácter científico, pero nadie puede olvidar el hecho, en apariencia paradójico, de que su comienzo y su término no sean reducibles sin más a un puro científicismo. De los distintos momentos de que se compone la elaboración de un plan, el primero es el que unos y otros denominan diagnóstico, sobre el cual se carece extrañamente de reglas técnicas, pese a ser decisivo y para Pascuale Saraceno el más difícil y grave. Lo es por las siguientes razones: porque en el momento en que se trata de alterar de alguna manera el mecanismo del mercado, hay que tener en cuenta, junto a los elementos puramente técnicos, los valores que deben "inspirar la acción modificadora juzgada necesaria y hacer efectivamente operantes semejantes valores en el proceso de determinación de los objetivos... En esta materia el economista se mueve en una zona fronteriza de su propio territorio". Lo que precisa y resume con mayor precisión en lo que sigue: "Aceptada

esa exigencia de la identificación previa de un sistema de valores, cabe señalar dos momentos sucesivos en la política del plan: a) la averiguación de la divergencia existente entre el orden económico real y el que se considera acorde con los fines que se pretende conseguir; b) la determinación de la acción que debe realizarse para eliminar esa divergencia"^{33/}.

Con lo que no sólo en el diagnóstico, sino más allá de él, al trazar el cuadro final de las metas perseguidas, depende el economista del mismo tipo de "imagen" que orienta comúnmente la acción del político y de la que luego debería decirse, de ser posible, algo más.

El hecho de que las ciencias sociales adolezcan de un "pecado original" para el científicismo riguroso, obligándolas se quiera o no a "comprometerse" -fatalidad y no declarada aspiración como algunos pretenden hoy- estriba en que no pueden desprenderse por completo de un residuo mayor o menor de racionalidad interpretativa. "El pleno dominio del pensamiento empírico auténtico sólo se produce cuando desaparece el problema previamente dado (vorgebene), el último resto de la vieja y misteriosa significación. La ciencia exacta no tiene ante sí problema alguno, sino que es ella la que se plantea sus tareas... Por eso los problemas considerados fundamentales por las ciencias exactas son incomprensibles de un modo inmediato para la conciencia del lego dominada por otros problemas... La ciencia exacta es un aparato u organización que trabaja sobre una materia enteramente nivelada, en donde ya no existen las significaciones y valores originarios, en la que todo es igualmente significativo, pues cualquier acontecimiento tiene una significación o es interesante aunque sólo sea en el simple sentido de constituir el caso de algo cuyo desarrollo es susceptible de averiguación"^{34/}. Se trata del mundo "desencantado" de la famosa metáfora weberiana. La existencia, sin embargo, de la

^{33/} Pascuale Saraceno, *Lo Stato e l' Economia* (1963), pp. 147 ss.

^{34/} Gehlen, *op. cit.*, pp. 103 ss.

mencionada "falla originaria" no impide la construcción científica de las ciencias sociales -no es cosa de remover ahora la vieja discusión metodológica-, pero nos explica el hecho de que muchos de sus trabajos nos parezcan sin remedio insignificantes. Cualquiera que maneje con mayor o menor soltura determinadas técnicas de investigación puede plantearse con todo derecho los "temas" y "cuestiones" que desee, pero cuando por contagioso mimetismo cree -si así lo piensa- haber eliminado el "último residuo" de los "significados" más viejos y perdurables, no podrá extrañarse de que los supuestos hallazgos de su investigación nos parezcan privados de la menor "importancia".

Las formas tercera y cuarta de la ratio, tanto la sistematización como la organización racional de ciertas actividades, son una especificación de la primera, aquella que fundamenta precisamente la investigación científica misma y la relación entre medios y fines. Ninguna de las dos precisan ahora mayores detalles. La sistematización se muestra tan indisolublemente unida a la ciencia que el término "sistema" se maneja hoy con carácter tópico por todos los que por su uso y abuso pretenden encarnar la figura del hombre científico. No deben olvidarse, por otra parte, las muchas ocasiones en que la razón sistematizadora abarca clases y modos de ordenación distintos de los estrictamente científicos. Lo mismo sucede con la ratio explícita o implícitamente contenida en la relación existente entre determinadas formas de conducta o actividad que suelen reiterarse de manera relativamente constante. Se manifiesta de esa manera en el campo social, tanto, por ejemplo, en el fenómeno de la división del trabajo como en el ejercicio continuado de todas aquellas actividades que se mantienen como "empresas" en el sentido más general de este término. De ahí la proliferación reciente -a tenor de la estructura social contemporánea- de las llamadas sociologías o teorías de la organización. Se trata, en consecuencia, de ciencias o disciplinas que tienen por objeto una actividad ya racionalizada por sí misma, configurada a su vez por procesos o entrelazamientos

de conducta de muy variada naturaleza; administrativos, políticos, económicos o militares, etc. Conviene recordar de pasada que es precisamente dentro de los resultados de esta forma de racionalización donde puede encontrarse, por virtud de los casi mecanismos que crea, el hecho de la enajenación del individuo, concepto riguroso formulado por Marx, siguiendo la línea de una muy peculiar tradición de pensamiento, que se refiere a la situación del hombre dentro de las relaciones de base económica originadas en el mercado y que hoy es manejado desafortunadamente a diestro y siniestro de las maneras más vagas e imprecisas. Sobre las dos últimas formas de la ratio en el esquema de Gehlen, la "sublimación" y el "refinamiento", poco o nada interesa decir ahora por encontrarse ambas enteramente fuera de los propósitos de estas líneas.

Ahora bien, en todas las formas de razón antes enumeradas puede darse el mismo fenómeno, el de su propia aniquilación cuando cualquiera de ellas sobrepasa el campo de su efectiva potencialidad. Resulta, sin embargo, que el tema de los límites de la razón no sólo se manifiesta en el campo de la filosofía o en el de las interpretaciones de la cultura -severas cuestiones radicales en un caso y quizá con coloraciones patéticas en el otro o en manos de críticos de tendencia irracionalista-, sino que se ofrece igualmente en las meditaciones que plantean día a día en la vida cotidiana las aplicaciones concretas de alguna de las distintas formas de racionalidad. Pareció por eso casi ineludible comenzar este capítulo con una breve alusión a una de aquellas cuestiones más radicales, la de las implicaciones en las formas mismas del pensar de la pérdida o debilitamiento de la fe en la razón. No menos se imponía volver cuanto antes a nuestro tema, más modesto, ceñido a la situación de hecho que presentan en el campo de la planeación las frecuentes colisiones entre las distintas formas de racionalidad que penetran su desarrollo. Sin embargo, era imposible abordarlo en forma inteligible sin intentar el rodeo que acaba de hacerse. Y ahora nos encontramos, pese a nuestra urgencia y voluntad de simplificación,

con que éste no basta tampoco. En efecto, sin aclarar en lo posible otra cuestión quizá no menos fundamental pudiera suceder que parecieran todavía objetables algunas de las afirmaciones anteriores acerca del papel del científico, del político y del burócrata, y sus respectivos supuestos, dentro de la planificación. Se trata de saber si tales objeciones están o no justificadas desde la perspectiva de una posible coincidencia o al menos analogía entre la lógica de las decisiones prácticas y la lógica de las proposiciones científicas.

1. Lógica de la ciencia y lógica de la decisión

Elucidar de modo satisfactorio en este momento una cuestión de semejante calibre es a todas vistas una tarea excesiva. En efecto, la aparente sencillez de su enunciado se ramifica de hecho de tal manera, que su consideración aun en la más lograda condensación expositiva tal vez exigiría tantas páginas como las escritas hasta aquí. Tiempo y capacidad imponen a la par limitarse a una ordenación abreviada de los principales argumentos. Sin embargo, la diversidad que se ofrece en los planteamientos amenaza con hacer fracasar en el limitado logro de ese propósito inicial. Tenemos en primer lugar todo un debate metodológico, en sí mismo de escasa novedad para algunos pero que en los últimos años ha sido objeto de un sostenido enfrentamiento allí donde estas cuestiones siguen interesando, por no decir apasionando. De otra parte, nos encontramos frente a la aparición de una serie de nuevas disciplinas que hacen de la toma de decisiones el ángulo predominante o exclusivo de su perspectiva científica. Y esto que pudiera llamarse "reduccionismo" se encuentra de igual manera tanto en la ciencia política como en la ciencia económica. Toda una dirección entre las "variedades" (D. Easton) de la primera no pretende ser otra cosa que una teoría de los procesos de decisión (recordemos al paso que antes se había tropezado con otro intento de reducción o equiparación: la ciencia política como teoría de la comunicación). Pero aunque los procesos de decisión

comprenden aspectos distintos, acentuados notoriamente de modo diverso por los representantes de esta escuela, es indudable la posición de primer plano que ocupa la cuestión lógica previamente formulada. Así ocurre en la obra de su figura de mayor relieve, H. A. Simon. En el ámbito de la economía la expresión más acabada hasta ahora del intento de considerar a la decisión como el núcleo del análisis económico es el libro de G. Gafgen, Teoría de la decisión económica^{35/}, cuyos precedentes se remontan quizá a la conocida "función" de la "economía del bienestar".

Por último, excediendo campos especiales como los que acaban de mencionarse, la teoría de la decisión aparece en ciertos círculos como una "metaciencia", como una disciplina general que se refiere a los más distintos tipos de acción y que se cultiva como base e instrumento a la vez del denominado planeamiento de la investigación. Comprende, según sus expositores, tanto una teoría de los sistemas actualmente existentes o posibles, como una teoría de la decisión en su estricto sentido. Pero como sucedeya de por sí con algunos de sus elementos integrantes, no se atiene tampoco esta ciencia a las divisiones tradicionales de las especialidades científicas sino que enfoca o abarca por igual los objetos más diversos. (Recuérdese, por ejemplo, que la cibernética puede aplicarse a situaciones de hecho tan distintas como las biológicas o las económicas).

No pretendemos ahora ir más allá de esta simple reseña. La teoría de la decisión como "praxeología" se encuentra aún en plena elaboración o estado naciente. Y por lo que respecta a esa teoría referida en especial a las acciones políticas o económicas, su examen crítico supondría tener presente todo el contenido de las respectivas disciplinas. Sin embargo, cabe decir de antemano, por lo menos, que en el planteamiento de la equiparación entre la lógica de la ciencia y la lógica de la decisión, son distintas las posiciones metodológicas de la ciencia económica y de la

^{35/} G. Gafgen, Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung (1963).

ciencia política, como quizá no puedan menos de serlo dadas las tradiciones peculiares en ambas disciplinas. Impera en la primera la tendencia a la construcción de modelos -como en el caso de la función de bienestar antes citado-, los cuales nunca se reducen a una serie de proposiciones empíricas en estricto sentido, de declaradas "hipótesis nomológicas", lo que ha llevado a los teóricos más irreductibles de la ciencia a excluirlos de su dominio relegándolos al limbo de lo que alguien ha denominado "modelística platónica". Como es natural, los metodólogos de la economía replican con energía aduciendo el argumento del valor instrumental y de la eficacia pragmática de sus procedimientos, sin que tengamos nosotros la menor intención de renovar ahora esas discusiones.

En cambio, la forma en que la ciencia política -como sociología al fin y al cabo- plantea el enfoque de la teoría de la decisión se aproxima mucho más a las exigencias de la actual lógica de la ciencia (empírica), invitándonos por lo mismo a permanecer con ella unos instantes más en vista de lo que luego se ha de decir. Así, la teoría política que nos propone H. A. Simon abarca tres aspectos diferentes del proceso de la toma de decisiones. Le interesan en primer lugar las reglas que gobiernan en su persistencia y cambio la diferente atención que cabe prestar a los diversos problemas surgidos en la lucha política. Debe determinar, en segundo término, los principios que gobiernan el diseño de las direcciones potenciales de la acción política. Debe poner en claro, por último, las condiciones que determinan la elección entre semejantes acciones. "En las tres esferas de explicación debemos presumir que las leyes tomarán la forma de principios dinámicos, capaces de expresar la relación existente entre las situaciones de hecho (state of affairs) en un momento determinado del tiempo y los sucesos que sea dable esperar hayan de producirse o seguir inmediatamente después"^{36/}.

^{36/} H. A. Simon, "Political Research: The Decision-Making Direction", en D. Easton, Varieties of Political Theory (1966), p. 21.

Algunos ejemplos del propio Simon aclararían la fórmula anterior, pero creo que por sí misma nos basta.

El debate metodológico antes aludido se ha desarrollado en años muy recientes, particularmente en Alemania, oponiendo con extremo rigor a los representantes del neopositivismo y a distintas fracciones de la "filosofía crítica". Su conexión directa con nuestro tema está claramente manifiesta en el hecho de que la discusión ha girado en su fondo en torno al clásico tema de la relación entre teoría y práctica. La acusación más grave de la filosofía crítica frente a la teoría positivista de la ciencia ha consistido en imputar a esta última el completo aislamiento de razón y decisión, es decir, una separación inaceptable entre teoría y praxis. No será posible seguir paso a paso semejante polémica, que algunos consideran -sin negar por eso su interés- tan estéril como literariamente dificultosa. Por otra parte, ya se dijo que está lejos de ser radicalmente nueva. Ocurre, en efecto, que ese imputado aislamiento entre decisión y teoría puede remontarse por lo menos al momento en que Max Weber formulara sus famosos enunciados sobre la "neutralidad valorativa" de la ciencia, aunque debe reconocerse que su pensamiento al respecto no se contiene tan sólo en el combativo ensayo de ese título ya que es el supuesto fundamental de toda su concepción del científico y el político. En todo caso nadie puede negar que esa doctrina sobre la neutralidad valorativa de la ciencia produjo una fuerte impresión, cuyas resonancias siguen vivas hasta hoy.

No es cosa de repetir con alguna extensión cosas supuestamente conocidas, aunque sujetas a interpretaciones diversas. Tampoco importa examinar la ocasión -los supuestos sociológicos ni los motivos personales- en que la doctrina alcanza su expresión por así decir más dramática. El científico Weber -economista de profesión como se sabe- y positivista por tanto, en cuanto tal no hizo sino poner de nuevo en claro -con la energía de su estilo- una distinción muchas veces aceptada, la que existe entre el mundo de los hechos y el mundo de los valores, entre las ideas empíricas y las ideas existenciales. Dicho en

otros términos, el reconocimiento de los límites en que se encuentra un mundo "desencantado" cabalmente en méritos de su propia obra. La verdad científica sólo se refiere al dominio de los hechos, al de la realidad empíricamente analizable, pero nada puede pretender frente a la región de los valores.

En los problemas de la relación entre teoría y práctica, el economista en cuanto asesor de carácter científico sólo puede desplegar hasta sus últimos extremos todo el contenido de una determinada relación de medios a fines. Dado determinado fin, debe y puede examinar con rigor en su eficacia y en sus consecuencias la adecuación entre ese fin y el medio o los medios propuestos. En la alternativa entre diversos fines puede llegar más lejos mostrando la coherencia o incoherencia no sólo entre los mismos sino con cada uno de los medios o instrumentos posibles. Así pondrá de relieve que la elección de una determinada alternativa lleva consigo -guste o disguste-determinadas e inexorables consecuencias, las cuales no sólo pueden dañar el fin propuesto sino repercutir negativamente también sobre otros de los fines igualmente queridos en la medida en que la aplicación de ciertos medios con sus efectos directos produce efectos indirectos o secundarios no menos importantes y decisivos. La ciencia, en suma, muestra con igual vigor lo que puede hacerse y lo que no se puede hacer, y pone al descubierto sobre todo el hecho tan frecuentemente olvidado de que no cabe querer al mismo tiempo cosas entre sí incompatibles. En este sentido sitúa en claro a la conciencia hasta el máximo posible sobre las condiciones ineludibles de una determinada decisión, política o económica. Lo que no puede nunca el análisis científico, en cambio, es reemplazar o sustituir a la decisión misma en su totalidad, y esto por la notoria razón de que la ciencia -el asesor científico en su caso- no es capaz de declarar por sí misma, en cuanto tal, los valores que determinan la elección de los fines^{37/}.

^{37/} Recuérdese, dentro de una posición semejante, la obra de W. A. Johr y H. W. Singer, El papel del economista como asesor oficial (México, Fondo de Cultura Económica, 1957).

La tajante distinción entre situaciones de hecho y posiciones de valor -difícilmente refutable desde un punto de vista empírico- lleva con idéntico vigor a separar a la decisión de todo lo que constituye su preparación y justificación científicas. Pero semejante aislamiento no supone en principio la de razón y decisión. La postura de Weber ha sido interpretada, a mi juicio y el de otros muchos con error, como apoliticismo del científico o como puro decisionismo irracional o existencial. Sobre el supuesto apoliticismo, el argumento ad hominem carece de valor; sólo importa lo que muestre la reflexión teórica sobre el hecho de que no sólo la ciencia puede llevar hasta sus límites -en esfuerzo de fundamental "aclaración"- el análisis sistemático de las situaciones efectivamente existentes, sino que, más allá de esos resultados, puede continuar y continúa activo el análisis intelectual-racional tal como lo exigía para Weber una "ética de la responsabilidad", último soporte de todas las decisiones. El carácter irracional de las mismas -un decisionismo puro al estilo, entre otros, de K. Schmitt- no existe propiamente, en la posición weberiana, sino en casos límites. Ello justifica en parte la inclinación de K. Jaspers a interpretar la toma de decisión weberiana a tenor de su personal filosofía existencialista. Es innegable, sin embargo, que la doctrina de la "neutralidad valorativa" requiere ciertas atenuaciones en su radical y heroica aplicación que no vamos a considerar en este instante.

Parece innecesario declarar que en lo que sigue no pretendemos enfrentarnos con la teoría de la ciencia defendida por el renovado positivismo lógico de nuestros días con no disimuladas pretensiones de ortodoxia. *En su perspectiva general no difiere de la anteriormente esbozada respecto de la posición weberiana.* El postulado de la neutralidad valorativa permanece intacto, aunque no sea el mismo el lenguaje empleado, terminología por otra parte tan precisa y peculiar que es necesario poderla manejar en buena parte. En relación con el punto que más nos importa -relaciones entre teoría y práctica- representa esta doctrina un

avance metodológico en un doble sentido: en sus esfuerzos, en primer lugar, por absorber en la construcción de su propia teoría, hasta cierta medida, algunos de los elementos valorativos que antes parecían yuxtapuestos o tratados en distinto plano -teoría de la selección y problemática de la perspectiva^{38/}- y por la mayor precisión, además, con que se mantiene la posibilidad de equiparar -también hasta cierto límite- la lógica de la ciencia y la lógica de la decisión. Las variaciones dentro de esa doctrina, la particular posición de K. Popper, por ejemplo, conviene dejarlas de lado por el momento.

Como se sabe, la esencia de la teoría positivista reside en mantener sin la menor concesión el carácter radicalmente empírico de la ciencia. Esta no tiene otro propósito en sus propios términos que el de "informar" sobre la realidad. Ese carácter le adhiere como propio desde la más elemental proposición científica hasta la "explicación" más complicada y constituye naturalmente su última meta y justificación. La "explicación" en su estructura lógica ofrece la forma de una argumentación de carácter deductivo, en la que se despliega la conexión entre un explanans y un explanandum. Lo que se denomina teoría científica es en consecuencia un conjunto coherente de proposiciones "nomológicas" que algo nos dicen sobre determinados hechos reales. Las leyes que contienen semejantes teorías -como ley singular o como serie de leyes entrelazadas- únicamente declaran que dadas determinadas condiciones en la situación de partida, es posible derivar la aparición del fenómeno que se trata de explicar, haciéndolo previsible de esa forma. Liberémonos del afán de mayores detalles y de toda fidelidad excesiva en el lenguaje, para marchar rápidamente hacia el punto que más interesa en estas páginas. Dicho

^{38/} H. Albert, "Probleme der Theoriebildung", en Theorie und Realität (1964), letra F, pp. 43 ss. Apretadamente: las formulaciones lingüísticas suelen ser selectivas (abstracciones de un aspecto de la realidad); en consecuencia, el lenguaje de una teoría implica su perspectiva del mundo.

punto no es otro que el momento denominado "pronóstico" por esta teoría de la ciencia, porque en él residen cabalmente las posibilidades de aplicación del conocimiento teórico. La estructura lógica de la deducción de pronósticos se identifica en principio con la de la explicación de cualquier fenómeno y todo lo exigido para su prueba (su falsificación). Cabe añadir tan sólo que esos pronósticos pueden ser de dos clases, tecnológicos y no tecnológicos. Tras esta somera indicación es posible señalar la "proposición" metodológica que más directamente nos afecta, es decir, aquella proposición que nos declara cómo las teorías de carácter "nomológico" en las ciencias sociales pueden transformarse directamente en sistemas tecnológicos. (No sabemos en concreto cuáles son esas teorías, aunque se sospecha la ausencia de ese carácter en muchas teorías económicas). "La transformación de un sistema teórico en otro tecnológico pone en relación un posible acontecer social, de interés para determinados puntos de vista práctico, con posibles puntos de apoyo para la acción humana, y muestra en consecuencia posibilidades de intervenir en ese acontecer"^{39/}. Lo decisivo que importa subrayar, sin embargo, es que el resultado de semejante transformación no contiene proposiciones normativas o prescriptivas de ningún género y que sólo vale por su contenido informativo. No es, por lo tanto, la intención práctica en sí misma lo que cuenta sino únicamente la "información" precisa que se nos ofrece. La neutralidad valorativa más estricta se muestra así de nuevo, pues las "informaciones" y las "explicaciones" mantienen toda su validez sean gratas o ingratas y aunque sus efectos puedan afectar en forma negativa a determinados propósitos de la actividad práctica, económicos, políticos o meramente personales. Téngase en cuenta, no obstante, que la posibilidad de la

^{39/} Ibid., p. 67.

mencionada transformación implica algunas decisiones sobre la posición de fines y la aplicación de medios que no derivan de modo inmediato del sistema tecnológico, aunque puedan tomarse en consideración en las proposiciones tecnológicas mismas.

Ahora bien, siempre que se den las condiciones correspondientes establecidas por la teoría, las posibilidades de la transformación -de la aplicación práctica de aquella teoría- son completas y correctas. Dicho en forma negativa, la equiparación entre la lógica de la ciencia y la lógica de la decisión únicamente cabe en el caso de que se encuentren presentes todas aquellas condiciones. Sólo en ese caso podrían darse, por ejemplo, los fundamentos de una política racional.

El servicio de la ciencia para la acción práctica, la política, no se encierra meramente en la posibilidad mencionada, porque la ciencia en toda circunstancia muestra inexorable todo lo que no puede hacerse, como antes se dijo. Pone al descubierto, expresado en forma más precisa, lo que son afirmaciones erróneas respecto de la realidad. La ciencia se convierte así -aunque continúe todavía intacta la separación entre hechos y valores- en un instrumento crítico de la máxima eficacia. De ahí que los representantes del actual positivismo se consideren -con pretensiones iguales a las de sus opositores más declarados- como los legítimos herederos del espíritu de la Ilustración y como sus verdaderos mantenedores. Fuera de esta tarea de permanente ilustración únicamente se cierne, acusan en sus réplicas, el espectro de alguna forma de peligroso romanticismo.

El último sentido de la denominada filosofía crítica consiste precisamente en el esfuerzo por señalar el carácter parcial y particularizado de semejante tipo de racionalidad. Ella no es más que la pura racionalidad técnica, que en su predominio se convierte necesariamente en la ideología de un tipo determinado de sociedad, la industrial de nuestros días. Se acepten o no las anteriores fórmulas, no cabe duda que el mayor acierto de esta crítica del positivismo consiste

en haber puesto enérgicamente sobre el tapete el tema de los límites de la ratio en una de sus manifestaciones históricas de mayor vigencia.

El intento de presentar en forma comprimida los pasos sucesivos de ese pensamiento tal como se ha ofrecido en nuestros días constituye, sin embargo, una empresa en extremo aventurada. La doctrina en cuestión ha sido desenvuelta como es sabido por un grupo de pensadores, sociólogos-filósofos, de formación hegeliana, muy influidos en su mayoría por una rara combinación, indudablemente fecunda, de Hegel, Marx y Freud. Junto a ellos se encuentran, sin compartir por eso su lenguaje, ciertos historiadores de fuste, especialmente sociales. La sociología como filosofía crítica de la sociedad (Adorno, Horkheimer, Habermas, Marcuse y otros) es en buena medida una meta-crítica de la teoría del conocimiento -opuesta como su fundamento a la orientación empírica- que hace de los escritos de este grupo una tarea ciertamente dificultosa para el lector, aun siendo casi todos ellos excelentes estilistas de su idioma. Alguno como, Marcuse ha tenido una resonancia de gran público inesperada y casi enigmática.

Frente a las investigaciones de la "sociología empírica" no manifiestan en su punto de partida como posición generalizada una negación completa y sin atenuaciones de todo su valor, pero sí en cambio la acusación reiterada de que las más de las veces es enteramente irrelevante la perspectiva que ellas ofrecen por su tendencia a sucumbir a la tentación de una entrega a los métodos y técnicas por sí mismos y porque se ocupan además de supuestos problemas cuya conexión inteligible con los más apremiantes y auténticos de la acción práctica es sumamente difícil de percibir. De esa manera se oscurece sin remedio la tarea fundamental del pensar sociológico en cuanto tipo de reflexión del hombre sobre sí mismo, sujeto y objeto al mismo tiempo en la fórmula clásica de las ciencias sociales e históricas. Ahora bien, en esa autoconciencia del hombre está la posibilidad de que las ciencias sociales puedan mantener un carácter no

sólo crítico-especulativo sino además anticipatorio. En la médula de la relación entre teoría y praxis se encuentran las condiciones de posibilidad de un cambio histórico racionalmente influido, que únicamente se alcanza cuando se conocen las determinantes efectivas que impiden realizar tanto la imagen del futuro anticipado como aquellas otras condiciones que deben ser modificadas o aportadas. La sociología como pensamiento crítico-filosófico toma así una posición radicalmente opuesta a la empírica y a la científica, convirtiéndose en una filosofía de la historia de intenciones prácticas. El esfuerzo por poner de manifiesto las tendencias suprasubjetivas subyacentes en la totalidad social, aclarando al mismo tiempo su sentido, es más importante que la tarea de ofrecer generalizaciones metodológicamente bien construidas o la absorción obsesiva por los problemas de la falsificación y de la prueba. Algunos de los términos deslizados son suficientes -totalidad, autoconciencia, movimientos tendenciales, sentido- para formarse una idea de las orientaciones de esta dirección. Concretamente y en relación con el tema de estas páginas, se mantiene la tesis de que los conocimientos proporcionados por la ciencia empírica -la transformación de la teoría en un sistema tecnológico- pueden proporcionar aplicaciones prácticas muy útiles, pero dejando en cambio enteramente intacta toda consideración sobre los distintos fines que semejantes técnicas satisfacen. Ahora bien, son esos mismos fines los que precisan en cada caso de una fundamentación igualmente crítica. Es decir, a la filosofía y a la sociología críticas no sólo les incumbe el estudio de la relación entre fines y medios, sino la serie entera de esos mismos fines. Estos por otra parte, se encuentran incluidos ya en una estructura social determinada, que sin ellos sería completamente ininteligible en lo que representa por sí como pretensión incumplida o deficiente. Lo que la crítica pone en claro precisamente es lo que una sociedad no es, aun queriendo serlo.

Entre esas insuficiencias se encuentra, sobre todo en la actualidad, el puro predominio de la racionalidad tecnológica. Tal es la razón de que J. Habermas se

haya esforzado por mostrar las etapas -vistas como peligrosas- en los avances de ese tipo de racionalidad.^{40/} En las últimas de esas etapas, en efecto tiende a producirse su independización casi completa con respecto al hombre, quien queda así entregado a una "objetivación" que lo domina.

En el primer grado o fase se realiza, en virtud del aislamiento positivista entre razón y decisión, una aproximación mayor o menor al modelo de la solución tecnológica. Aunque permanecen independientes en esa fase los sistemas de valores que influyen durante el transcurso de la acción, en cambio es total el dominio de la preparación científica en la selección de las técnicas o medios para alcanzar un fin, que en ocasiones puede pretender extenderse hasta la formulación crítica de los mismos fines, pero nunca, como se sabe, de manera completa.

En la etapa subsiguiente se produce el intento de racionalizar la elección misma entre diversas técnicas. La teoría de la decisión antes mencionada incluye como datos de su estructura lógica alguno de los valores que aparecían todavía como independientes en la fase anterior. Resulta de esta manera que allí donde tan sólo importa el criterio de eficiencia y la más completa economía en la aplicación de los medios disponibles quedan plenamente "mediatizados" todas las demás clases de valor capaces de interesar al hombre. En uno y otro caso -piensa Habermas- los sistemas de valor se ponen entre paréntesis. Cuando se actúa de esta suerte, en estricta obediencia a los criterios de la racionalidad tecnológica, es imposible alcanzar acuerdo alguno sobre un sistema colectivo de valores como resultado de una discusión esclarecida de la opinión pública, es decir, por medio de un consenso logrado de modo racional. En semejante circunstancia sólo cabe buscar el mero agregado o el compromiso, dada la dificultad de argumentar, en principio, sobre

^{40/} Véase Jürgen Habermas, Theorie und Praxis, especialmente "Dogmatismus, Vernunft und Entscheidung".

el diverso contenido de los valores mismos^{41/}.

En las etapas posteriores, tercera y cuarta, lo que había sido una eliminación de los valores, declarados irracionales o convertidos en puros datos, se transforma "en una subordinación de esos valores a los procedimientos tecnológicos, los que ahora se establecen por sí mismos como un sistema de valor". Habermas analiza como ilustración o ejemplo de la tercera etapa la teoría de los juegos, en la que la supervivencia frente al opositor o contrario es el único valor que queda realmente en pie. La generalización de los supuestos de esta teoría a todas las situaciones en las que se exige una decisión implica la necesaria aceptación de ciertas magnitudes formalizadas -estabilidad o capacidad de adaptación- que sólo poseen un sentido puramente biológico.

Ahora bien, el proceso descrito sólo llegará a su término cuando sea posible trasladar la carga misma de la decisión al funcionamiento de una máquina. En consecuencia, la independización sucesiva y la plena objetivación de la racionalidad tecnológica no llegan a madurar en esta cuarta etapa sino cuando se alcanza el momento de poder descansar por entero en el servicio de las computadoras. Aunque se trate todavía hoy de una aspiración -de una ficción para algunos-, los reconocidos éxitos de tales aparatos en la solución de hecho de numerosas clases de problemas y en la simulación de posibles situaciones hacen comprensible la aspiración creciente a que los artefactos electrónicos, como "mecanismos de dirección de organizaciones sociales y de sistemas totales incluso", puedan llevar a cabo, en principio por sí solos, los más importantes procesos de decisión, con tal de que se den al mismo tiempo determinadas condiciones políticas.

El peligro de este predominio cada vez más extendido de la racionalidad tecnológica se encierra en lo que propiamente constituye una filosofía de la historia inexpresa u oculta. "La cual descansa en la dudosa tesis de que los hombres son capaces de dirigir ra-

^{41/} Ibid., p. 247.

cionalmente su destino en la medida en que puedan aplicar técnicas sociales y en el grado en que la dirección cibernética permita la introducción racional de semejantes técnicas^{42/}.

2. Racionalidad técnica y racionalidad política

Llega el momento de dar por terminada la digresión anterior que alguien podría juzgar, no sin razón, un tanto espinosa. De ella queda en pie algo fundamental que conviene retener: la necesidad de conservar en constante ejercicio, cualesquiera que sean sus impulsos, la reflexión de la razón sobre sí misma para poder impedir en todo instante la amenaza de su propio aniquilamiento cuando en una u otra de sus formas sobrepasa los límites de su validez. Esta afirmación sería insuficiente, dada su generalidad, si no tratáramos de mostrar de inmediato cómo funciona en el caso concreto de nuestro tema. Convendría para ello contar con un esquema lo más sencillo posible capaz de mostrar gráficamente la relación en que se encuentran los supuestos racionales en las conductas respectivas del planificador, del burócrata y del político, con indicación no sólo de su naturaleza sino también de sus límites.

Por fortuna nada nos fuerza a tratar de superar un intento ya realizado, por lo que parece lo más discreto reproducir aquí sin retoque alguno el cuadro elaborado por H. Peter Dreitzel en su estudio acerca de las características racionales de la acción política^{43/}. Aunque Dreitzel reconoce todo lo que debe en la ordenación de su esquema a un libro de gran interés de P. Diessing^{44/}, los conocedores no dejarán de percibir de inmediato la inspiración, por lo menos terminológica, de la sucesiva aportación intelectual de Max Weber y de Carlos Mannheim.

He aquí el cuadro, no siempre fácil de traducir con fidelidad.

^{42/} *Ibid.*, p. 251.

^{43/} H. P. Dreitzel, *op. cit.*

^{44/} R. Diessing, Reason in society: Five types of decisions and their social conditions (1962).

Después de cuanto llevamos dicho, la presencia del cuadro basta por sí misma, sobraría, por tanto, su repetición expositiva, como debiera ocurrir con otros muchos cuadros, incluso los estadísticos. Sin embargo, no es posible esquivar la tentación de un

TIPOS DE ACCION RACIONAL

Formal
Racionalidad técnica
(expedient)

Material
Racionalidad política
(sanctioned)

Funcional (referida al desarrollo de la acción)	I Racionalidad de procedimientos a) Burocracia b) Aplicación de normas c) Competencia legal	III Racionalidad del proceso de decisión a) Organización b) Negociación c) Influencia
Sustancial (referida al resultado de la acción)	II Racionalidad de fines a) Economía b) Cálculo c) Competencia objetiva	IV Racionalidad de la decisión a) Política b) Realización de fines (<u>policy</u>) c) Capacidad creadora

mínimo de lectura comentada sobre algunos puntos, más por razones de concreción que de claridad. Por otro lado, quizá quepa reconocer la objeción de que no todos los términos elegidos sean inobjectables ni sin duda suficientes.

Por lo pronto, la interpretación estática representada por las dos dimensiones "formal-material" y "funcional-sustantiva", debe completarse -como señalan Dreitzel y Diessing- con el elemento dinámico constituido por el despliegue concreto de esas cuatro formas. Ocurre, además, que la serie de sucesión en que se manifiesta complica necesariamente una relación de fundamentación: de igual manera que "la racionalidad de fines presupone una proporción muy grande de la racionalidad de procedimientos", la racionalidad que se expresa en la solución de problemas supone también una determinada racionalidad del proceso de

decisión. Limitémonos a esta observación sin entrar en el examen de algunas de sus consecuencias, las cuales pertenecen propiamente a la sociología de la organización.

Parece evidente que la colocación de los distintos papeles que nos interesan dentro del esquema trazado es sumamente clara y que lo sería igualmente aunque nada se recordara de lo anteriormente dicho en estas páginas. El planificador es hombre de ciencia -la económica- que conoce realidades objetivas: naturaleza y características de las "cosas" de que se ocupa y a las cuales se atiende. Dicho de otra manera, sabe de modo especial de ciertos fenómenos calificados como económicos. Pero su actividad, aunque conlleve buena dosis de investigación, no es la de un científico puro sino la de un asesor. En cuanto planificador, no es más que un experto que ofrece "modelos" o elabora estrategias. Los fines para cuya realización construye su plan no están puestos por él, no obstante el hecho de que pueda ofrecerlos en forma condicional como alternativas abiertas. Su campo, como en todo "cálculo económico", es el de los medios e instrumentos. En consecuencia, la "racionalidad tecnológica" -en el sentido conocido- preside típicamente y sin excepción toda su tarea. La declaración de fines y metas, la formulación de la imagen ideal de la sociedad pretendida pertenecen en todos los regímenes políticos conocidos a quienes detentan en definitiva el poder, no importa cuáles sean sus bases y su organización. Ni siquiera el sistema de valores que orientan el diagnóstico, la fase inicial de su labor, es cosa de su libre elección, aun en la forma de aparente independencia que pueda ofrecer el silencio u omisión del gobernante, pues en tal caso se trata de los valores que se consideran socialmente vigentes. Claro es que la actividad del planificador incluye, junto a un saber objetivo -de ciertas realidades aquí y ahora-, el conocimiento no menos indispensable de muy concretos procedimientos. Lo primero constituye la nota esencial que en consecuencia lo sitúa a su gusto o a disgusto -junto a otros hombres de ciencia- dentro de la moderna especie del tecnócrata.

En situación inversa se encuentra el burócrata: es el hombre que conoce y maneja racionalmente en primer término determinados procedimientos -prescritos por normas, reglamentos y precedentes- aunque nadie le niegue que asimismo pueda saber y sepa efectivamente de cosas, es decir, de las materias en que se ocupa a través de esos procedimientos. Su racionalidad es típicamente funcional y encuadrada prescriptivamente, por añadidura, en los límites de su estricta "competencia".

El político, cuya actividad es característicamente "profesional" desde hace bastante tiempo, desarrolla una doble tarea sujeta a su propia racionalidad específica: no sólo tiene que decidir en la solución de los problemas que propone la coyuntura histórica, sino organizar y mantener continuamente eficaces las posibilidades de esa decisión. El logro de situaciones nuevas -supuestamente mejores- constituye la culminación de su primera tarea, mientras que la "negociación" es la característica indispensable de la segunda. O, si se quiere, el dominio respectivo de la estrategia y de la creación políticas. Supone en este instante cierto sacrificio no continuar todavía algún tiempo más el examen de la figura del político cuando por afortunado azar encarna la de un verdadero hombre de Estado, pero a la altura de estas páginas es una renuncia que debe aceptarse enérgicamente y sin remordimiento. Lo que ahora interesaba mayormente eran sólo dos cosas: por un lado, destacar el tipo de racionalidad específica que orienta su acción, muy distinta de la estrictamente tecnológica del asesor científico y de la formal del burócrata, y por otra parte, insinuar, en vista de todas esas razones, las dudas muy justificadas que merece la tesis más de una vez expresada sobre la "futilidad de la política" (Ellul).

Bajo el influjo obviamente comprensible de las experiencias realizadas en la planificación francesa, M. Crozier⁴⁵/ diseñó una tipología del planificador

⁴⁵/ M. Crozier, *op. cit.*

que merece considerarse en estos últimos párrafos. Sostiene, en efecto, que es posible distinguir en abstracto tres tipos: el rol o papel del experto económico, el hombre del modelo; el papel del agente de información y de organizador o animador de la participación necesaria; y el rol del negociador. Esos diversos papeles se han dado sin duda de un modo efectivo y puede por eso recordar con razón que los miembros del Comisariado fueron capaces de actuar, preparando e influyendo al mismo tiempo en los arbitrajes políticos que corresponden a la cima y en las numerosas negociaciones que transcurren en la base.

Se trata propiamente, sin embargo, de dos construcciones completamente diversas. La manejada en este trabajo se refiere de modo sumamente abstracto a la estructura lógica de las distintas formas de racionalidad, una de las cuales es la propia del planificador, le satisfaga poco o mucho. La propuesta por Crozier, menos abstracta quizá, se refiere en definitiva a los distintos aspectos que puede tomar un mismo papel en determinadas circunstancias, es decir, a las diferentes maneras de llenar o cumplir personalmente las exigencias de ese papel. Pero es en extremo dudoso que se trate propiamente de tres modelos distintos, pues el planificador es siempre por esencia, quiéralo o no, el "hombre del modelo", para decirlo con sus mismas palabras.

La tipología de Crozier puede darse en circunstancias muy distintas de la francesa: en la soviética, en la yugoslava, etc. Para quienes viven la práctica cotidiana de la planificación es psicológicamente sin la menor duda mucho más atractiva. Las frustraciones personales caben por igual en cualquier caso, pero pueden parecer demasiado intolerables a quien se siente compulsivamente encasillado por los límites que impone la forma de racionalidad a que obedece. Las ilusiones y esperanzas del planificador -influir por medio de su tarea en las orientaciones políticas a las cuales une su propio destino- parecen más alcanzables cuando se encuentra ante un horizonte que estima como más abierto por el hecho de serle posible ejer-

citar las variadas cualidades que tiene la conciencia de poseer o a las que simplemente aspira. Se trata, sin embargo, de una contingencia imprevisible.

Un tema de investigación sociológica consistiría en averiguar las condiciones precisas de la estructura social y política que favorecen o impiden la realización de semejantes aspiraciones personales. Dicho de otra manera, cuáles son las clases y dimensiones de la frustración a que el planificador está expuesto en las distintas circunstancias político-sociales.

Cuadernos del ILPES

Serie I: Apuntes de clase

- 1 Jorge Ahumada, Teoría y programación del desarrollo económico
- 2 José Ibarra, Asignación de recursos, programación lineal y teoría económica
- 3 Pedro Paz y Octavio Rodríguez, Cinco modelos de crecimiento económico
- 4 Antonio Baltar, Control de la ejecución de proyectos por el método del camino crítico (PERT)
- 5/I Arturo Núñez del Prado B., Estadística básica para planificación. Primera parte: Estadística descriptiva
- 5/II Arturo Núñez del Prado B., Estadística básica para planificación. Segunda parte: Análisis de regresión y correlación

Serie II: Anticipos de investigación

- 1 Oswaldo Sunkel, El marco histórico del proceso de desarrollo y de subdesarrollo
- 2 Consideraciones sobre la estrategia de industrialización de América Latina
- 3 Ricardo Cibotti, La infraestructura en la planificación del desarrollo
- 4 Estevam Strauss, Metodología de evaluación de los recursos naturales
- 5 Benjamín Hopenhayn y Héctor Fernández M., Análisis de proyectos de integración
- 6 La programación monetario-financiera en su relación con el desarrollo económico
- 7 Simón Romero Lozano y Sebastián Ferrer Martín, El planeamiento de la educación
- 8 Consideraciones sobre ocupación industrial
- 9 Esteban Lederman, Los recursos humanos en el desarrollo de América Latina
- 10 Nathaniel Wollman, Los recursos hidráulicos de Chile
- 11 Louis Lefeber, Notas sobre integración, bienestar y evaluación de proyectos
- 12 Notas sobre formulación de proyectos

Serie III: Manuales operativos

- 1 Manual de medición de costos por programas
- 2 Retórico Fretes Garay, La planeación de la encuesta industrial

EL INSTITUTO

ESTOS CUADERNOS

Los cuadernos de este Instituto son el resultado de los trabajos que se realizan en el campo de la investigación y de la enseñanza. Los trabajos de investigación se refieren a los problemas de la vida social, económica y cultural de la América Latina. Los trabajos de enseñanza se refieren a los problemas de la enseñanza de la historia, geografía, economía y sociología. Los trabajos de investigación y de enseñanza se refieren a los problemas de la América Latina en general y a los problemas de los países de América Latina en particular.

Estos cuadernos se publican en forma de fascículos, de forma que puedan ser adquiridos por los interesados en el estudio de los problemas de la América Latina.

IMPRESA EN LA OFICINA DE ESTADÍSTICA Y CENSOS DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
DISTRITO FEDERAL, MEXICO