

# Revista de la CEPAL

*Secretario Ejecutivo*  
Norberto González

*Secretario Ejecutivo Adjunto de  
Desarrollo Económico y Social*  
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto de  
Cooperación y Servicios de Apoyo*  
Robert T. Brown

*Secretario Técnico*  
Adolfo Gurrieri



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
SANTIAGO DE CHILE, ABRIL DE 1987

**SUMARIO**

Nota de la secretaría.	7
Coloquio Internacional sobre Nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado.	9
Exposiciones inaugurales:	9
Exposición del señor <i>Norberto González</i> , Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).	9
Exposición del señor <i>César Miguel</i> , Jefe de la División del Programa Regional y de los Países de Habla Inglesa del Caribe, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).	10
Exposición del señor <i>Alfredo Costa-Filho</i> , Director General del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).	12
Planificación para una nueva dinámica económica y social. <i>Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.</i>	19
Nuevas orientaciones para la planificación: un balance interpretativo. <i>Eduardo García d'Acuña</i>	25
Notas sobre nuevas directrices en materia de planificación. <i>Brian Van Arkadie.</i>	33
La necesidad de perspectivas múltiples en la planificación. <i>Harold D. Linstone.</i>	43
La planificación en economías mixtas de mercado y los paradigmas del desarrollo: problemas y alternativas. <i>René Villarreal.</i>	51
Modelos macroeconómicos y planificación en un futuro incierto. La experiencia francesa. <i>Paul Dubois.</i>	59
La planificación del desarrollo a largo plazo. Notas sobre su esencia y metodología. <i>Lars Ingelstam.</i>	69
Más allá de la planificación indicativa. <i>Stuart Holland.</i>	77
La planificación en la actualidad. <i>Yoshihiro Kogane.</i>	95
Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación. <i>Yehezkel Dror</i>	99

Agentes del 'desarrollo'. <i>Marshall Wolfe.</i>	111
Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina. <i>Carlos A. de Mattos.</i>	119
Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina. <i>Sergio Boisier.</i>	139
La planificación y el mercado durante los próximos diez años en América Latina. <i>Joseph Ramos.</i>	153
Planificación y gobierno. <i>Carlos Matus.</i>	161
Nuevas fronteras tecnológicas en materia de gerencia en América Latina. <i>Bernardo Kliksberg.</i>	179
Vigencia del Estado planificador en la crisis actual. <i>Adolfo Currieri.</i>	201
El papel del Estado en las opciones estratégicas de América Latina. <i>Christian Anglade y Carlos Fortin.</i>	219
Lista de publicaciones de la CEPAL.	

## Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación

*Yehezkel Dror\**

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

En este sentido, para aumentar la influencia de la planificación propone educar a las élites políticas para que comprendan mejor el proceso planificador y lograr que la planificación se integre en los procesos decisorios. Además, la planificación debe responder a dos demandas contradictorias: por un lado, participar en las decisiones cotidianas y, por otro, elaborar y evaluar estrategias globales a largo plazo. Para superar dicha contradicción debe adecuar su estructura y sus técnicas, en relación a lo cual el autor realiza diversas sugerencias.

Otras proposiciones importantes que presenta en su artículo se refieren a su concepción de la planificación como "policy gambling" para afrontar la incertidumbre y la turbulencia de la circunstancia actual; la necesidad de incorporar intereses sociales en estructuras semicorporativas; la creación de organizaciones "consagradas" a la realización de las estrategias de desarrollo para superar la inercia burocrática; el carácter de liderazgo visionario que debe tener la planificación; y otras.

\*Profesor de Ciencia Política de la Universidad Hebrea de Jerusalén (Israel).

## Dieciocho proposiciones principales

### *Proposición 1:*

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

El término "governabilidad", aunque está muy en boga, es muy equívoco en muchos sentidos. Supone que las dificultades actuales de los gobiernos provienen de que las sociedades y los problemas se han tornado "ingobernables", con la alusión consiguiente de que corresponde a las sociedades y a otras facetas de la realidad volverse "governables". Si bien es cierto que muchas características societarias y de otra índole plantean serios desafíos a los gobiernos, la variable que debe considerarse es la "capacidad de gobernar", que puede incluir esfuerzos para hacer a la sociedad más gobernable, pero pone el acento donde corresponde. Le incumbe a los gobiernos perfeccionarse y desarrollar capacidades que les permitan cumplir sus tareas en condiciones más exigentes.

La "planificación" es un término polisémico, pero aunque se la defina para fines diferentes y en diversos ámbitos, entraña perspectivas a largo plazo, conjuntos interrelacionados de decisiones y acciones y un razonamiento profesional de elevada calidad. Cabe agregar que la idea de planificación no calza con el *dirigismo*, pues las diferentes combinaciones de papeles del Estado y del mercado sirven de opciones para la "planificación" y permiten, y a menudo necesitan, diversas formas y modos de planificación.

Entendidas en forma correcta, las diversas formas y modos de planificación constituyen una dimensión importante en la capacidad de gobernar, y cobran toda su importancia cuando las tareas que encara la sociedad exigen el despliegue de esfuerzos mantenidos y de largo plazo, como es el caso de las aspiraciones de desarrollo. Respecto al desarrollo, y a las funciones del estado en él, la planificación es fundamental, entre otras cosas, para contrarrestar las inclinaciones políticas a preferir las visiones de corto plazo. Asimismo, los elementos de razonamiento profesional de la planificación son importantes para

brindar elementos adecuados de "racionalidad del desarrollo". Por lo tanto, uno de los "marcos" recomendados para examinar la planificación dentro del contexto del coloquio es la *planifica-*

*ción como una dimensión fundamental de las capacidades de gobernar, en general, y de las "capacidades de desarrollo" frente a condiciones adversas, en particular.*

### *Proposición 2:*

*El mejoramiento de la planificación debe darse dentro del progreso del pensamiento central del gobierno en su conjunto, en una estrategia de "radicalismo selectivo" que renueve al Estado*

Tiene mucha relación con la planificación el concepto metafórico de "pensamiento central del gobierno", que abarca al grupo decisor principal del gobierno central. Para que la planificación sea eficaz, tiene que influir en los principales procesos de toma de decisiones y de ejecución de las mismas. Esta influencia sobre la toma de decisiones puede adoptar diversas formas, que van desde educar tanto a los principales decisores como al público en general y remodelar sus mapas cognoscitivos y teorías de atribución, hasta dirigir la transformación de las recomendaciones de la planificación en "decisiones imperativas" dotadas de la necesaria autoridad. Pero todas las formas de influencia que puedan ejercerse mediante la planificación dependen de la interacción con los principales centros y cuerpos decisores y ejecutores. Por tanto, la planificación debe considerarse dentro de los sistemas de formulación y ejecución de políticas en su conjunto, de modo que la mayor utilidad de la planificación dependa, entre otras cosas, de cambios adecuados en otros componentes de los sistemas y en los sistemas en su conjunto, a fin de hacerlos más receptivos a los insumos de la planificación.

De aquí surge la proposición de que el mejoramiento de la planificación debe darse dentro del perfeccionamiento del pensamiento central del gobierno en su conjunto. En consecuencia, los aspectos de dicho mejoramiento deben considerarse dentro del contexto más amplio de la renovación del gobierno en general, y la renovación de la formulación y ejecución de políticas de los sistemas centrales, en particular. De lo contrario, las dificultades incluídas en la expresión "ingobernabilidad" no tienen salida.

Conviene destacar la idea de una estrategia reformista de radicalismo selectivo, que va más

allá de los mejoramientos escalonados, los que suelen ser bastante inútiles, y rechaza las presunciones de transformar todo el sistema de gobierno, lo que casi siempre es imposible y a menudo innecesario. En cambio, la estrategia reformista de radicalismo selectivo se concentra en el mejoramiento radical de unos cuantos componentes críticos, combinando parte de ellos en un grupo modular, a fin de lograr un impacto significativo en el desempeño de todo el sistema con la ayuda de un conjunto de reformas limitado y, por tanto, más factible.

La estrategia mencionada se vincula con el mejoramiento de la planificación de dos formas principales: Primero, si nuestro punto de partida fuera el progreso del pensamiento central del gobierno, esa vía también nos impondría la necesidad de mejorar la planificación, pues se sabe que ésta es una modalidad fundamental de formulación de políticas para el desarrollo. Esto es importante porque justifica los esfuerzos para mejorarla, no sólo desde el punto de vista de la propia planificación, que en forma axiomática las considera importantes, sino también desde el punto de vista externo a la planificación, que le atribuye importancia debido a las funciones fundamentales que desempeña dentro de la capacidad de desarrollar en su conjunto.

Segundo, dicha estrategia plantea el interrogante de cuál es el conjunto mínimo de mejoramientos interdependientes que son fundamentales para mejorar la planificación. Se reitera que el mejoramiento de ésta sería inútil de por sí, e incluso contraproducente, a menos que el pensamiento central del gobierno esté dispuesto a utilizar en forma correcta los insumos de la planificación, y pueda hacerlo; por tanto, es indispensable que ocurran algunos cambios concomitantes en

otros componentes de ese pensamiento central, además de mejorarse la propia actividad planificadora. Por el contrario, los cambios relacionados con tal mejoramiento en otras dimensiones del pensamiento del gobierno central deben mantenerse en un mínimo básico, cuando la misión que se postula es mejorar la planificación, a fin de que la tarea sea factible.

Dentro de dicho enfoque, para mejorar la planificación hay que desarrollar varios componentes del pensamiento central del gobierno. Estos incluyen, por ejemplo, calificación de los decisores políticos, modos de administrar la toma de decisiones, secciones de análisis de políticas para los principales decisores, hasta las interfases entre la planificación y el manejo de la crisis. En las proposiciones siguientes se examinan algunas de estas necesidades que forman parte integral del mejoramiento de la planificación dentro de las

perspectivas de la capacidad de gobernar y de la capacidad de entrar en un desarrollo acelerado.

Escapan al ámbito de este artículo cuestiones más generales de la planificación y la capacidad de gobernar, que suelen ser críticas. Las necesidades elementales de estabilidad política y contención de la violencia social se tratan en la proposición 18; y algunos aspectos pertinentes se examinan en otras proposiciones. La planificación útil, sin embargo, depende de algunos aspectos esenciales de la capacidad de gobernar como son un poder gubernamental adecuado y abundante consenso social.

Tales requisitos deben satisfacerse antes de mejorar la planificación, para que ésta no sea improcedente. En consecuencia, en varios países este mejoramiento debería tratarse en un contexto más amplio de "reforma del Estado", lo cual debería tener prioridad.

### *Proposición 3:*

*Hay que dedicar mucha atención y esfuerzo al perfeccionamiento de las élites políticas, incluidos los políticos*

La interrelación entre el mejoramiento de la planificación y el perfeccionamiento de las élites políticas, incluidos los políticos, plantea cuestiones decisivas. Es difícil ocuparse de ellas dada su índole desacostumbrada y los tabúes que las rodean. En síntesis: para que la planificación ejerza influencia hay que educar desde las élites políticas, incluidos los políticos, hasta el público en general. Para que la planificación incida en la realidad en forma positiva las élites políticas, incluidos los dirigentes políticos tienen que ser "favorables a la planificación" en su comportamiento político (y no sólo en declaraciones simbólicas) y tener algo de "competencia en planificación" como parte de su bagaje intelectual.

Por tanto, la planificación debe considerar que la "educación" de las élites políticas, y en especial de los decisores principales es una de sus tareas fundamentales. Esto tiene múltiples consecuencias operacionales, tales como la necesidad de contar con oficinas de planificación, en las que puedan presentar aspectos complejos y opciones múltiples en formas comprensibles para

los políticos y que, de manera indirecta, los "eduquen".

Una conclusión diferente y más exigente es que es preciso inventar la manera de mejorar las calificaciones de las élites políticas. Este es un requisito importante y desacostumbrado, que hay que poner en práctica para clarificar sus consecuencias y viabilidad. En consecuencia, en la próxima proposición se plantea la propuesta concreta de establecer escuelas de política nacional. Debo añadir que no existe contradicción alguna entre la teoría democrática correcta y los esfuerzos para mejorar la calidad de las élites políticas, incluidos los políticos. En efecto, en muchos países en desarrollo resulta indispensable desplegar grandes esfuerzos para tratar de mejorar las élites políticas, que van desde estudiar los modos de motivar a los jóvenes brillantes para que se dediquen a la política y actividades análogas, hasta efectuar ajustes en los procedimientos electorales a fin de mejorar la calidad de los candidatos que tengan éxito.

En estas páginas no se puede ir más allá que proponer el establecimiento de escuelas de política nacional, que son particularmente pertinentes para la planificación y que producen resultados

en forma más factible y rápida que otros enfoques. Pero debe tenerse presente que es importante para el desarrollo un enfoque más amplio respecto a mejorar las élites políticas.

*Proposición 4:*

*Deben establecerse escuelas de política nacional como parte integral de los esfuerzos para mejorar la planificación*

La idea de las escuelas de política nacional es sencilla, aunque es difícil concretarla. Grupos seleccionados de diversos formuladores de políticas y de los que influyen en ella deberían juntarse durante un período de cuatro a seis semanas para trabajar, a jornada completa, en el análisis detenido de las principales cuestiones de política nacional, con la asesoría profesional de expertos. Entre los participantes deberían figurar políticos, funcionarios públicos, planificadores y demás profesionales ocupados de políticas, oficiales militares, dirigentes sindicales y medios de comunicación, etc. Los productos de la escuela de política nacional que se propone incluyen el perfeccionamiento de los conocimientos de los participantes, así como un mayor consenso.

Los temas que se abordarían en estas escuelas se referirían a las principales inquietudes en materia de planificación; y los métodos que se presentarían tendrían que ver con la metodología avanzada de la misma. Asimismo, las conclusiones de los proyectos elaborados en ellas, pueden servir de insumos para la planificación.

Los detalles sobre la estructura, dotación de personal, ubicación y contenidos de las escuelas de política nacional dependen de la situación particular de cada país. Pero, en principio, estimo que en muchos países son esenciales tales escuelas para crear la infraestructura de cultura política que es básica para la planificación, así como para la formulación de políticas de alta calidad y las capacidades de gobernar en general.

*Proposición 5:*

*La planificación tiene que estar integrada en la toma de decisiones corrientes y situaciones de crisis*

Si la planificación no se integra en la toma de decisiones corriente, su contenido puede quedar alejado de la realidad, y sus efectos sobre el comportamiento gubernamental pueden ser casi nulos. Esto queda bien ilustrado en la situación extrema de la toma de decisiones en situaciones críticas. En varios países se adoptan decisiones importantes en condiciones similares a la descrita, tales como en crisis económicas y de manejo de la deuda. Si la planificación no ofrece una brújula que sirva de guía en tales casos, no cumplirá su papel de ayuda importante para la toma de decisiones y su impacto sobre la realidad será mucho menor. Por tanto, la planificación tiene

que estar integrada, entre otras cosas, a la toma de decisiones en situaciones críticas. Esto puede hacerse de diversas formas: asignación previa de funciones adecuadas a los planificadores principales que colaboran con los equipos que manejan la crisis; participación de los planificadores en el diseño y puesta en marcha de los sistemas de toma de decisiones en situaciones críticas; preparación, en las dependencias de planificación, de planes de emergencia para escenarios de crisis. Pero, primero hay que admitir el principio de que la planificación debe ayudar en la toma de decisiones en situaciones críticas e influir en ella.

La toma de decisiones en situaciones críticas

es un caso importante pero especial de integración de la planificación en ella. Las formas más habituales de introducir la planificación en la formulación de políticas requieren que ésta tenga la oportunidad de formular observaciones sobre decisiones importantes que figuran en el programa de los gobiernos y de los principales decisores; la articulación del proceso de presupuestación con el proceso de planificación, sin que ninguno pierda su propio carácter; procedimientos

adecuados para considerar las recomendaciones emanadas de la planificación en los niveles directivos, etc. Los detalles tienen que calzar con las circunstancias particulares, pero en principio es indispensable contar con formas institucionalizadas de integrar la planificación en la toma de decisiones corrientes. Una buena articulación informal también es conveniente y a menudo fundamental, si bien por sí misma no basta.

*Proposición 6:*

*La planificación debe estar libre, al menos en parte, de los "apasionamientos del momento"*

Tres de las causas básicas de las principales debilidades de razonamiento en materia de política son: a) ignorancia respecto a los hechos y conocimientos pertinentes; b) dificultades inherentes de razonamiento sobre situaciones complejas que entrañan mucha incertidumbre, conflictos de valores, variables múltiples, etc.; y c) "irracionalidad motivada", es decir, el impacto de emociones fuertes, esperanzas, sentimientos, ideologías y otras variables "temperamentales" sobre el razonamiento (Pears, 1984; Dror, en preparación).

Una de las funciones principales de la planificación es contrarrestar y superar esas frecuentes debilidades de la formulación de políticas. En particular, la planificación debe ser "serena", en el sentido de manejar en forma desapasionada los problemas, por mucha carga emotiva que tengan, y aunque uno esté muy comprometido con los objetivos y el desarrollo nacionales. Para satisfacer este requisito, la planificación debe desligarse al menos en parte del "apasionamiento" que caracteriza al pensamiento central del gobierno y las antecámaras del poder.

*Proposición 7:*

*Para solucionar la antinomia planteada por las proposiciones 5 y 6, hay que establecer un conjunto de dependencias "de planificación", que van desde las oficinas que asesoran a los gobernantes hasta los centros de reflexión. Estas dependencias deben constituir una red y una escuela no formalizada*

Si las proposiciones 6 y 7 se unen, la planificación tiene que satisfacer exigencias contradictorias: tiene que estar bien integrada en el pensamiento central del gobierno y compartir la agitación de los cabildos en torno al poder, y tiene que tener a la vez la facultad de "salirse del sistema". Dichas antinomias no pueden resolverse satisfactoriamente dentro de una sola dependencia o con un solo procedimiento. Por tanto, hay que distribuir

la "planificación" en una serie de dependencias, cada una con una doble misión, lo cual en conjunto equivale a una actividad de planificación agregada y brinda una buena mezcla de procesos contradictorios. Por tanto, hay que contar con un "grupo planificador" y no con un solo "centro planificador".

A fin de ilustrar la gama de componentes de ese grupo de planificación, examinaré somera-



mente dos de sus elementos principales que se contraponen en muchos aspectos, pero que son a la vez esenciales y complementarios entre sí: en un extremo, la "planificación" precisa de dependencias que presten asesoramiento de alta calidad a los gobernantes; en el otro, requiere organizaciones independientes de investigación y desarrollo de políticas análogas al "centro de reflexión". También se necesitan varias entidades intermedias, como son las dependencias de planificación en los principales ministerios. Pero las dependencias que asesoran a los gobernantes en un extremo y los centros de reflexión en el otro, sirven para ilustrar los múltiples elementos que

son fundamentales para un grupo planificador de buen rendimiento.

En un ministerio central de planificación se pueden integrar una variedad de dependencias de planificación. Pero se necesita más que eso, aunque el Ministerio de Planificación pueda servir de centro para el grupo planificador. Para lograr coherencia, las diversas dependencias de planificación y los planificadores deben constituir una red y una escuela no formalizada, además de establecer diversos procedimientos y estructuras formales de coordinación e integración.

*Proposición 8:*

*Es fundamental que exista un núcleo planificador, que constituya una "isla de excelencia" central con características especiales*

El grupo planificador necesita un núcleo que sea una "isla de excelencia" y que sirva de "cerebro planificador" central. Si existe un Ministerio de Planificación, la dependencia nuclear debe estar situada en él, pero sin que sea idéntica al Ministerio en su conjunto, el que suele ocuparse también de muchas otras actividades necesarias, como la programación y evaluación detallada de proyectos.

Para satisfacer las necesidades de la planificación para el desarrollo, tales como la complejidad metodológica y los conocimientos y perspectivas multidisciplinarias, según se analiza más

adelante, el núcleo planificador tiene que ser de óptima calidad y de una composición realmente interdisciplinaria. Hay que vigilar y mejorar constantemente sus propios procesos de planificación. La calidad del núcleo planificador central o "isla de excelencia" es vital para determinar la calidad y utilidad del proceso planificador en su conjunto y requiere, por tanto, mucha atención. Con mayor razón aún, si se consideran las conclusiones empíricas del presente autor de que los ministerios de planificación existentes no suelen satisfacer los requisitos de un núcleo central de planificación que sea una "isla de excelencia".

*Proposición 9:*

*La tarea principal de la planificación central, y sobre todo de su núcleo, es diseñar y evaluar las estrategias globales de desarrollo*

Muchas actividades de planificación se esfuerzan por optimar curvas en descenso, cuando lo que suele necesitarse son nuevas estrategias globales de desarrollo que puedan cambiar las actuales tendencias declinantes y terminar con situaciones decadentes. Por tanto, la tarea principal de la planificación central es el diseño y la evaluación de estrategias globales de desarrollo.

Los contenidos sustantivos de las estrategias globales de desarrollo escapan al ámbito de este artículo. No obstante, me permito ilustrar al menos algunas de sus facetas, que requieren de la manipulación y el diseño innovador de la planificación central:

— El papel adecuado de los mercados libres y sus limitaciones;

- Opción entre estrategias de choque y criterios de desarrollo equilibrado;
- Grandes proyectos nacionales, sí o no, y cuáles;
- Prioridades sectoriales y sus instrumentos;
- Relaciones económicas externas y estrategias de manejo de la deuda;
- El empleo y las políticas sociales y su relación con las políticas económicas, según se analizan más adelante;
- Políticas de infraestructura a largo plazo;
- Aspectos culturales del “desarrollo”, “la productividad”, etc., según se mencionan más adelante;
- Políticas que fomentan la innovación;
- Los mercados regionales y otras formas de cooperación multinacional.

Las experiencias recogidas en el Japón, en las

nuevas naciones industrializadas, en Francia y en otras partes revelan que, en principio, no es imposible diseñar estrategias globales de desarrollo adecuadas; pero el desafío es considerable. Por tanto, la planificación, como forma principal de manejar con éxito el desafío que plantea el desarrollo, tiene que ser de excelente calidad, porque, en caso contrario, puede hacer más daño que bien. En especial, cuando las tendencias son hacia las curvas de descenso —como ocurre ahora— la planificación debe concentrarse en estrategias globales de desarrollo que cambien las tendencias y que signifiquen avances decisivos, y no en la improvisación escalonada. Este cometido tan difícil, que entraña a veces una intervención que provoca desde la intervención en profundos procesos negativos, hasta sorprender incluso a la historia, refuerza la necesidad de que el núcleo planificador sea de calidad sobresaliente.

#### *Proposición 10:*

*La capacidad innovadora y de “jugar con las políticas” son calificaciones fundamentales de la planificación*

La necesidad de que la planificación sea de calidad sobresaliente, como condición para que sea útil para el desarrollo, puede ilustrarse además mediante dos requisitos, a saber, la capacidad de innovar y la posibilidad de “jugar con las políticas”.

Si se aplica un enfoque moderno de la filosofía del conocimiento (Munz, 1985), cabe distinguir dos etapas diferentes de la formulación de políticas de desarrollo: a) invención de nuevas opciones; y b) cribaje de las opciones y su “confirmación” o “refutación” por la realidad. La situación reinante en muchos países en desarrollo, incluso los de América Latina y el Caribe, exige ante todo la invención y el diseño de nuevas opciones en materia de estrategias globales de desarrollo, pues todas las conocidas, son cuando más, de dudosa utilidad. Por tanto, la “capacidad de innovar” tiene que ser una característica principal de una planificación adecuada. Pero éste es un requisito difícil de cumplir, pues trasciende el

conocimiento profesional convencional y depende de personas poco comunes y de ambientes y condiciones sociales organizacionales que fomenten la innovación.

Diferente, pero no menos exigente, es el aspecto de “jugar con la política”. Debido a la agitación ambiente y al exceso de cambio (es decir, el cambio en el cambio en sí), la planificación tiene que encarar mucha incertidumbre, que incluye tanto la incertidumbre “fija” inherente a los procesos y que, por tanto, no puede disminuirse y la incertidumbre “trascendente”, relativa a los futuros posibles y no sólo a sus probabilidades. En consecuencia, todas las decisiones son en parte “apuestas confusas” y la planificación es, en gran medida, una actividad que juega con las políticas, o sirve para jugar con ellas. Este concepto de la planificación tiene consecuencias trascendentales para sus métodos, sus relaciones con los políticos, sus funciones educativas y su naturaleza misma.

*Proposición 11:**Hay que perfeccionar mucho a los planificadores*

La capacidad de innovar y el concepto de la planificación como un juego con políticas son sólo dos ejemplos de los muchos que explican la necesidad de dotar con nuevos instrumentos a los planificadores profesionales. Pese a algunos esfuerzos pioneros, que también se han hecho en América Latina (por ejemplo, el programa experimental de la Escuela de Ciencias y Técnicas de Gobierno en Caracas), la formación actual de los planificadores no los prepara en forma idónea para sus verdaderas tareas y carecen de los conocimientos y métodos esenciales. Por tanto, es esencial perfeccionar los conocimientos y revisar la manera como piensan los profesionales en ejercicio (Schon, 1983), junto con examinar la manera como se ajustan los principales formula-

dores de políticas y el público en general a las expectativas que ofrece la planificación.

A más largo plazo, es necesario establecer nuevas escuelas de política pública y de planificación, tal vez sobre una base regional. Pero, a fin de impartir conocimientos y aptitudes que se necesitan con urgencia, hay que elaborar programas acelerados que actualicen con rapidez a los profesionales existentes y otorguen cierta percepción a los principales formuladores de políticas. Un enfoque modular de capacitación intensiva, basado en una serie de seminarios interpolados con un aprendizaje activo, puede ofrecer una solución factible que perfeccione con rapidez a los planificadores.

*Proposición 12:*

*Suele ser preferible un enfoque cuasi-empresarial, con la participación de los principales órganos económicos y sociales en el proceso de planificación. Sin embargo, debe preservarse la autoridad decisora central*

Al pasar de la "capacidad de gobernar" y aspectos conexos de la planificación a la "participación", hay que reconocer lo inadecuado de todo el enfoque "imperativo". Sin menospreciar la importancia y el carácter a menudo esencial de la orientación del Estado en muchos países en desarrollo, hasta que se superen condiciones muy primitivas y existan instituciones sociales y económicas autónomas, el enfoque cooperativo que involucre a todos los actores principales es esencial para que la planificación del desarrollo tenga efectos positivos sobre la realidad.

Por tanto, se recomienda alguna variante del enfoque cuasi-empresarial. Hay varios modelos iluminadores como en Francia, los Países Bajos, Austria, Japón, las nuevas naciones industriales del Asia oriental, y también, en forma diferente, algunos proyectos de los Estados Unidos de América. La estructura cuasi-empresarial debe

adaptarse a las particularidades de cada país; pero, como mínimo debe incluir un mecanismo integrador que abarque a los principales agentes sociales y económicos, en el plano político; y una red profesional de dependencias de planificación y similares en las principales organizaciones sociales y económicas, en el plano operacional.

Sin embargo, hay que evitar que el gobierno se vuelva un cautivo de los intereses sociales y económicos, los que suelen ser propensos a la inercia (Olsen, 1982). Hay que equilibrar la confianza en los procesos de mercado y en los arreglos empresariales mediante la preservación y consolidación de la autonomía del Estado, incluidos sus procesos de planificación. Este tema merece un examen aparte, pero debe tenerse presente cuando se consideran diversas formas de "participación" y su "expansión".

*Proposición 13:*

*La planificación detallada y su aplicación debe delegarse hasta llegar al fomento de la iniciativa y la autonomía de la "comunidad"*

Para mejorar la "participación" y reducir a la vez las sobrecargas sobre la planificación central y garantizar una mejor adaptación a las condiciones locales, la planificación detallada y su ejecución debe delegarse en las dependencias regionales y locales, sujeta a las salvaguardas contra el "localismo" exagerado y la erosión de los controles centrales indispensables. La proliferación de la capacidad de innovar requiere también el fomento de la capacidad empresarial comunitaria. Estos principios calzan y se complementan con la estrategia de desarrollo de economía mixta de mercado, en la que muchas funciones se dejan en manos del mercado semiautónomo.

Para avanzar en ese sentido, hay que tomar una serie de medidas fundamentales que trascienden las decisiones oficiales y las declaraciones simbólicas. Se necesita, en particular:

- a) La transferencia real de poder y de recursos a los agentes autónomos;
- b) La disposición a tolerar e incluso fomentar que se corran riesgos y se cometan errores, mientras no se rebasen ciertos "límites";
- c) Una acción decidida para reducir las facultades de intervención de las dependencias centrales, haciendo caso omiso de las políticas oficiales, a fin de que no perturben las iniciativas locales.

La ejecución de esta política de metaplanificación (es decir, la planificación de la planificación) es difícil, como lo ilustra el interesante caso de la República Popular de China, pese a existir allí condiciones diferentes, pero no por ello improcedentes. Una voluntad política fuerte es fundamental para avanzar realmente hacia la planificación delegada.

*Proposición 14:*

*Hay que evitar las tendencias a controlar el mercado o a confiar demasiado en él, con ciertas oscilaciones entre los extremos*

A continuación de la proposición 13, hay que subrayar la necesidad de tener una política firme sobre la función del mercado, sobre todo por las tendencias a oscilar entre reducir el papel del mercado e intervenir en sus detalles, por una parte, y eliminar los controles necesarios, por otra, como resultado de diversas presiones, consideraciones de corto plazo y también toma de decisiones impulsadas por el pánico. La pronosti-

cabilidad y cierta estabilidad constituyen requisitos previos básicos para un funcionamiento adecuado del mercado. Esto hace más imperativo contar con una política sostenida sobre la función del mercado. Hay que contrarrestar los posibles prejuicios de los planificadores en cualquiera de las dos direcciones extremas, y hay que evaluar cualquier cambio en las funciones del mercado en forma muy acuciosa antes de aprobarlo.

*Proposición 15:*

*La ejecución de los principales proyectos "decisivos" requiere organizaciones de dedicación especial*

A fin de equilibrar la confianza en la participación y en los procesos del mercado, hay que tener

en cuenta que los principales proyectos de desarrollo y las estrategias globales pueden requerir

la acción gubernamental directa. Con frecuencia, dicha acción no puede dejarse en manos de las estructuras burocráticas existentes, las que pueden ser incapaces de llevar a cabo las actividades y proyectos de desarrollo innovadores y en gran escala.

La reforma de la administración pública en su conjunto es, en el mejor de los casos, un proce-

so muy lento y a menudo imposible en condiciones reales. Por tanto, el establecimiento de organizaciones de dedicación especial, con gran sentido de los valores de las nuevas políticas y proyectos de desarrollo, suele ser fundamental para la ejecución de planes innovadores. Dichos instrumentos de ejecución deben examinarse con cuidado dentro del propio proceso de planificación.

#### *Proposición 16:*

*Es indispensable establecer la identificación del público con las estrategias de desarrollo.*

*Esto supone: a) visiones realistas; y b) ilustración del público*

Además de la cooperación semiempresarial con las principales instituciones sociales y económicas, la participación masiva es muy importante para un desarrollo eficaz. Los costos transitorios inevitables de la necesaria "destrucción constructiva" hacen más indispensables aún la movilización de apoyo de las masas en muchos países latinoamericanos y del Caribe.

La "participación masiva" nos lleva de la planificación a la política y plantea la necesidad de tener "carisma" y "liderazgo visionario" para lograr éxito en los esfuerzos de desarrollo. Esto escapa al ámbito del presente artículo, pero debe

reconocerse como una base política indispensable para la planificación eficaz y merece una consideración aparte.

Dentro de las perspectivas más limitadas de la planificación, todavía puede hacerse algo: Hay que reconocer que la planificación debe proporcionar "visiones realistas" y ocuparse de actividades ilustrativas orientadas a movilizar el apoyo general. Las actividades del Consejo de Planificación de Nueva Zelandia ilustran algunas posibilidades de que la "planificación" sirva para dar a conocer las políticas públicas.

#### *Proposición 17:*

*Las políticas sociales constituyen un elemento esencial de la planificación, como objetivo y también como instrumento*

Las políticas sociales, en el sentido más amplio del término, deben incluirse en la planificación del desarrollo, debido por lo menos a tres tipos de razones:

a) El desarrollo basado en un concepto de valores tiene como objetivo último estructurar una "sociedad válida" y de satisfacer las necesidades humanas individuales y colectivas. Por tanto, los objetivos sociales globales deben servir de norte para gran parte de la planificación de desarrollo.

b) El "desarrollo" depende mucho de factores societarios, que comprenden posibles requisi-

tos culturales previos de modernización tecnológica (compárese Wiener, 1980; Marx, 1964; Morishima, 1982). Recomiendo que se realice a la brevedad un coloquio que examine este enfoque de los "requisitos culturales" para el desarrollo en América Latina y el Caribe; esto además de los complejos aspectos individuales de la "modernidad" (Inkeles, 1983).

c) Desde el punto de vista táctico la "justicia social" manifiesta y la distribución equitativa de las cargas del desarrollo son fundamentales para movilizar el apoyo, además de su justificación inherente como valores.

Los requisitos sociales adicionales del desarrollo comprenden la producción de capital humano, las inclinaciones a aprender e invertir, etc. Todas las consideraciones precedentes hacen que la política social sea una dimensión integral y

central de la planificación del desarrollo. Esto requiere, a su vez, muchos cambios en la composición profesional y calificación de las dependencias de planificación, lo que refuerza proposiciones anteriores en este sentido.

*Proposición 18:*

*La estabilidad política y la contención de la violencia social tienen un carácter primordial. Esto nos lleva a la necesidad de considerar el mejoramiento de la planificación dentro de un contexto amplio de desarrollar las capacidades de gobernar*

Esta última proposición nos hace volver al principio, situando el mejoramiento de la planificación dentro del contexto amplio de la capacidad de gobernar. La planificación del desarrollo será casi en vano, a menos que se asegure una estabilidad política considerable y se contenga la violencia social. Por tanto, los esfuerzos deben concentrarse primero en aumentar la estabilidad política y disminuir la violencia social. Estos dos factores dependen en parte a su vez de un desarrollo fructífero, ya que gran parte de la inestabilidad política y de la violencia social deriva del retraso económico, de las aspiraciones frustradas y de la privación subjetiva. Pero aquí hay una "trampa" peligrosa: la consolidación de la estabilidad política y la contención de la violencia social dependen de un desarrollo fructífero; y el desarrollo

fructífero depende a su vez de la existencia de una gran estabilidad política y de la contención de la violencia social.

En situaciones en que la inestabilidad política y la violencia social inhiben el desarrollo, la consolidación de la estabilidad política y la contención de la violencia social deben constituir los objetivos primordiales de la planificación, introduciéndole dimensiones adicionales y las calificaciones necesarias. Incluso en muchos países latinoamericanos y del Caribe donde hoy la política es estable y la violencia social es muy escasa, también hay que tener presente su espectro, y su prevención debe servir como una consideración importante en la planificación. Esto nos lleva a aspectos importantes y a veces críticos que merecen consideración aparte.

## Conclusión

Cabe esperar que las 18 proposiciones que se han presentado, aunque rudimentarias, sirvan para plantear algunos de los aspectos principales de la "governabilidad, participación y aspectos socia-

les de la planificación". Su presentación es sucinta e incisiva, en aras de la brevedad y para estimular así el debate.

*Referencias bibliográficas*

- Dror, Y. (1986): *Policymaking Under Adversity*, New Brunswick, N.J., Transaction Books.
- (en preparación) *Notes Towards a Philosophy of Policy-Reasoning*.
- Inkeles, A., ed. (1983): *Exploring Individual Modernity*, Nueva York, Columbia University Press.
- Marx, L. (1964): *The Machine in the Garden: Technology and the Pastoral Ideal in America*, Oxford, Oxford University Press.
- Morishima, M. (1982): *Why Japan "succeeded"? Western Technology and the Japanese Ethos*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Munz, P. (1985): *Our Knowledge of the Growth of Knowledge: Popper or Wittgenstein?*, Londres, Routledge y Kegan Paul, especialmente capítulo 6.
- Olsen, M. (1982): *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven, Co., Yale University Press.
- Pears, D. (1984): *Motivated Irrationality*, Oxford, Oxford University Press.
- Schon, D. (1983): *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*, Nueva York, Basic Books.
- Wiener, M. (1980): *English Culture and the Decline of the Industrial Spirit, 1950-1980*, Cambridge, Cambridge University Press.