NACIONES UNIDAS

INT-0816

CEPAL

ILPES

~~CEPAL/ILPES (0816)~~

LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION
ECONOMICA Y
SOCIAL

Versión preliminar para
discusión interna.
Circulación restringida

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
NACIONES UNIDAS
BIBLIOTECA

EL PROCESO DE PLANIFICACION EN AMERICA LATINA
ESCENARIOS, PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

por

Aldo E. Solari, Edgardo Boeninger, Rolando Franco y Eduardo Palma

77-3-655-30

Indice

Indice

PREFACIO

Este documento se inscribe en una antigua línea de preocupación del ILPES, cual es la de evaluar periódicamente el estado y los avances de la planificación en la región.

Numerosos trabajos anteriores 1/, se han concentrado, fundamentalmente, en el proceso de institucionalización formal de la planeación y en los grandes progresos habidos en lo que tiene que ver con las técnicas e instrumentos utilizados en dicha tarea, centrando este documento en el análisis del proceso mismo de planificación, poniendo de relieve los diferentes actores sociales que interactúan en él, y que contribuyen con su acción sea a su avance, sea a su estancamiento.

El estudio más profundo de estos aspectos es especialmente importante por cuanto si bien es indudable que las técnicas seguirán perfeccionándose en el futuro, lo que contribuirá indudablemente a un planteamiento más esclarecido y a una solución más eficaz de los problemas enfrentados por la planificación, ellas no hacen desaparecer las tensiones sociales y, en general, los fenómenos sociopolíticos subyacentes al proceso de planificación, que aquí se ponen de relieve. Es justamente a través de un conocimiento más sistemático de estos aspectos, que se podrá obtener esa mayor eficacia en el uso de las técnicas e instrumentos de la planificación,

---

1/ Véase ILPES, Discusiones sobre planificación. Informe de un Seminario (Santiago de Chile, 6 al 14 de julio de 1965). México, Siglo XXI, 1966.
ILPES-OEA-BID, Experiencias y problemas de la planificación en América Latina. México, Siglo XXI, 1974, que reune diversos trabajos presentados al Seminario de Planificación realizado en Santiago en julio de 1972.

/logrando así

logrando así un aprovechamiento máximo del progreso propiamente técnico que en la era del computador y de los modelos matemáticos están adquiriendo aceleradamente una creciente sofisticación.

Debe destacarse, además, que a lo largo de este documento se hará referencia a la planificación nacional, entendiendo este término como un origen y no como un área de aplicación. Vale decir, es "nacional" por cuanto emana del Estado-Nación, tanto que su ámbito de aplicación sea el país como un todo, como cuando lo es sólo una región. Comprende entonces, igualmente, lo que en otro sentido del término se denomina planificación "nacional" y planificación "regional". En consecuencia, las consideraciones que se hagan se entiende referidas a ambas, salvo cuando expresamente se indique lo contrario.

Por otra parte, es evidente que en las condiciones del mundo contemporáneo, toda organización de cierta envergadura recurre a la planificación. Así lo hacen las empresas transnacionales, los grandes sindicatos y muchas otras instituciones. Ello hace que sea conveniente subrayar desde la partida que aquí interesa primordialmente el estudio de la planificación llevada a cabo por el Estado-Nación, aunque en ocasiones sea necesario referirse a otra u otras de las mencionadas, a efectos de esclarecer las relaciones que mantienen con aquélla.

La planificación ha sido siempre un proceso muy complejo, diversas modalidades de ella son posibles y es erróneo encasillarla dentro de márgenes estrechos.

La validez de esta idea, que preside la totalidad del trabajo que aquí se presenta, se funda en las consideraciones que sobre la naturaleza del proceso de planificación se hacen en el capítulo I. Puede demostrarse, además que es la principal enseñanza que surge de la historia

/de la

de la planificación en América Latina, como trata de hacerlo el capítulo siguiente y la única respuesta posible a los nuevos problemas de desafíos analizados en el capítulo III.

Establecidas las razones teóricas, históricas y empíricas de la complejidad del proceso y la naturaleza de los desafíos que enfrenta actualmente corresponde analizar sus actores y, particularmente, al Estado, puesto que el objetivo es analizar la planificación nacional. El Estado y su aparato, analizado en el capítulo IV, definen la política planificada a través del producto fundamental de su actividad: las políticas estatales. Ellas y el papel básico que tienen en el proceso de planificación son consideradas en el capítulo V. Por fin, corresponde explorar las perspectivas más importantes que el futuro puede deparar y sintetizar las conclusiones principales de este documento que es la que se intenta en el capítulo VI.

I. LA NOCION DE PLANIFICACION

Existen múltiples definiciones de la planificación y no es extraño, por lo tanto, que las discusiones acerca de ella se encuentren plagadas de confusiones conceptuales. Muchas reflexiones se vuelven inútiles por esta causa, al referirse a aspectos muy parciales como si en ellos estuviera encerrada la esencia y la naturaleza global de la planificación. En América Latina por ejemplo, es frecuente que la controversia verse sobre lo que ha ocurrido o dejado de ocurrir no con el proceso en sí mismo, sino con el documento llamado plan.

Aquí la planificación es concebida como el proceso de instrumentación técnica, no meramente formal sino efectivo, de un proyecto político. Como tal, supone dos grandes decisiones de naturaleza políticas: la de adoptar el proyecto y la de llevarlo a cabo por medio de la planificación.

Las especies que se suelen distinguir (económica, social, global), a las que habría que agregar otras no tan usuales (política, cultural) suponen todas un proyecto político. Por puramente económico que sea el modelo utilizado para planificar y las metas elegidas siempre existe subyacentes un proyecto político explícito o implícito que condiciona el funcionamiento del modelo y que se refiere a la distribución más o menos coactiva del poder y de los recursos sociales.

A. Tipos de proyectos políticos

Tanto los tipos de proyectos políticos como los de su instrumentación técnica pueden ser muy variados.

Una tipología elemental pero útil de los primeros se basa en dos dimensiones: su grado de explicitación y el carácter global o parcial de los mismos. Ello permite distinguir cuatro casos:

/1. Proyecto político

1. Proyecto político global explícito de objetivos múltiples;
2. proyecto político global implícito de objetivos múltiples;
3. proyecto parcial explícito referido a dimensión o dimensiones consideradas básicas;
4. proyecto parcial implícito referido a dimensión o dimensiones consideradas básicas.

Esta, como toda tipología, privilegia los extremos ideales. Es tan raro que un proyecto político sea totalmente explicitado como que permanezca completamente implícito. En el grado de explicitación puede jugar un papel importante la decisión de quienes lo implantan de dar mayor o menor información sobre el proyecto; pero, independientemente e incluso a pesar de ella, siempre quedan elementos implícitos puesto que es muy difícil elaborar un proyecto, que no sea puramente utópico en el sentido vulgar de la palabra, totalmente acabado, incluyendo todos sus supuestos y consecuencias que, en parte, permanecen ocultos incluso a quienes lo formulan.

Consideraciones análogas pueden hacerse respecto al carácter global o parcial del proyecto político. No hay ni proyectos globales ni parciales en sentido absoluto. Una concepción de la sociedad, aunque sea confusa y vaga, subyace incluso a los más parciales.

Las consideraciones anteriores no impiden reconocer la existencia de proyectos de los que, a partir de una concepción básica dotada de un alto grado de unidad y coherencia internas, se desprenden ideas-fuerza referidas a cada uno de los grandes subsistemas de la sociedad, conjuntamente con una visión relativamente concreta del futuro social deseado. Todo ello implica la adopción de un sistema de valores inspirador de toda la construcción que determina, simultáneamente, los medios considerados lícitos para llevarla a cabo. Ésta determinación es lógicamente previa y muy diferente a la instrumentación puramente técnica.

/Existen, en

Existen, en cambio, proyectos políticos mucho más limitados, referidos a una o algunas dimensiones de la sociedad.

Esta distinción no implica juicio alguno acerca de las ventajas comparativas de proyectos de una u otra clase. Para emitirlo sería necesario considerar una sociedad determinada en un momento histórico dado. Lo único que puede afirmarse a priori, basándose en la experiencia histórica, es que los proyectos globales son más raramente ejecutados que los parciales.

Sería imposible analizar aquí el intrincado problema de las condiciones sociales, económicas y políticas que hacen viable un proyecto global. Basta señalar que la complejidad e interdependencia crecientes de la sociedad internacional y los cambios acelerados que ella experimenta, si bien parecen hacer más necesario que nunca un proyecto global al nivel del Estado-Nación, llevan justamente a hacer cada vez más difícil su realización e impulsan con intensidad creciente proyectos parciales.

B. Tipos de instrumentación

La planificación no ha sido ni es necesariamente la única manera de instrumentar proyectos políticos. Ellos han existido mucho antes que se la conociera. Sin embargo, por razones que se examinan en otra parte de este documento, ella se ha convertido en su modo actual de instrumentación.

El proceso de instrumentación técnica y su objetivación puede asumir diversas formas. Muchas clasificaciones son posibles, pero la forma de objetivación del plan aparece como especialmente relevante para comprender la complejidad y los avatares del proceso. Puede asumir la forma de un plan escrito o existir con independencia de él.

/El plan

El plan escrito es, un acto de voluntad jurídica emitido por el titular legítimo de ella, que establece las normas y reglas generales a las cuales deberá ajustarse el proceso en el futuro, es, en sentido propio, un código de la planificación. Otros cuerpos de normas de menor jerarquía deben dar vida al proceso, ajustándose puntualmente a las disposiciones básicas.

La otra alternativa es que el proceso de planificación sea presidido, no por un plan escrito, sino por una serie de principios básicos que, explícita o implícitamente, están contenidos, explican y establecen las directivas básicas de las políticas públicas. Desde el punto de vista del que estudia el proceso de planificación es imposible en este caso remitirse al plan escrito; la tarea consiste en poner de relieve cuáles son esos principios básicos y luego hacerse las preguntas que también son pertinentes respecto a un plan escrito y que tienen relación con la coherencia, la racionalidad, el nivel de anticipación, los objetivos finales, las metas, las trayectorias, etc.

Las combinaciones que puede asumir el proceso de planificación son múltiples. Puede existir con o sin plan escrito global, con plan global escrito y planes sectoriales escritos, con plan global no escrito y planes sectoriales escritos, con planes globales y sectoriales no escritos. A su vez los planes sectoriales pueden ser muchos. Puede ocurrir además, que el plan escrito no se cumpla y exista un plan global no escrito que efectivamente preside el proceso de planificación. En este caso, para los criterios que se han adoptado al comienzo de esta parte del documento el primero es un ejercicio intelectual que puede tener otras funciones incluso importantes desde el punto de vista político y social pero no forma parte del proceso real de planificación.

/Estas reflexiones

Estas reflexiones acerca de las dos grandes modalidades de la planificación muestran, ante todo, la complejidad del campo a investigar, al mismo tiempo que evitan las respuestas simples, tan comunes, a ciertos problemas. Muchas veces se dice que la planificación está en crisis sea porque no se hacen planes escritos, sea porque no se cumplen. Debe reconocerse, sin embargo, que tales hechos pueden coexistir con un activo proceso de planificación. De ser así, hay que explicar no una supuesta crisis, sino las razones de esa coexistencia.

Las distinciones anteriores hacen posible, también, una investigación de los procesos de planificación por sectores y ramas para determinar con mayor exactitud en cuáles ha mantenido continuidad y en que otros han sufrido altibajos. Las causas de esas variaciones se exploran en otra parte de este documento.

C. Relaciones entre proyectos políticos y modalidades de la planificación

El estudio de las relaciones entre diversos tipos de proyectos políticos y diferentes modalidades de planificación ofrece dificultades considerables, pero merece una exploración aunque sea muy preliminar.

Mientras que un proyecto de objetivos múltiples sólo se compadece con una planificación global, los proyectos parciales son compatibles tanto con una planificación global que privilegia la dimensión elegida, como con planes sectoriales. Sin embargo, esto nada dice sobre el carácter escrito o no del plan, ni sobre la posibilidad de que exista un plan global real muy diferente del escrito. Sólo ciertas tendencias parecen señalables en esta cuestión.

/Un proyecto

Un proyecto de objetivos múltiples tiende a expresarse en un plan escrito, sobre todo en los comienzos de su implantación. Y ello por que el proyecto requiere la confrontación con la realidad, exige extraer sus consecuencias, muchas de las cuales difícilmente se hacen conscientes sin el esfuerzo sistemático de ordenarlas en un plan y examinar su coherencia y los conflictos que pueden existir entre ellas. En este sentido, el plan escrito es casi el despliegue natural para este tipo de proyecto político. Por otra parte, al expresarse en un plan escrito confiere seriedad al nuevo proyecto político, permite introducir la pretensión de que ha superado exitosamente la prueba de fuego del control de los instrumentos científicos y de este modo se legitima ante la opinión pública.

Sin embargo, también hay factores que limitan la expresión escrita del plan. En primer lugar, la complejidad misma del proyecto hace difícil encerrarlo en tales límites. En segundo lugar, a poco que el plan comience a presidir el proceso, surgirán resistencias sociales y políticas, al percibirse que muchas de las metas fijadas plantean conflictos que obligan a repensar el proyecto político porque, ponen en causa, por ejemplo, los medios que aquel define como legítimos. Todo esto lleva a que siga existiendo un proceso de planificación global que se aparte cada vez más del plan escrito.

En suma, es probable que en los casos de proyectos políticos de objetivos múltiples exista un plan escrito que cumple las funciones indicadas y otro no escrito que presida efectivamente el proceso de planificación en sí mismo.

Los proyectos políticos parciales son más fácilmente desplegables dentro de los límites de un plan escrito. Sin embargo, debe hacerse una distinción muy importante: la conflictividad social de los objetivos implicados. Cuando lo son, el plan escrito se ve enfrentado a la

/disyuntiva, de

disyuntiva, de metamorfosear sus intenciones para evitar un pronunciamiento claro sobre los puntos conflictivos, prensentándose sea como una mera declaración de principios, sea como una proyección de las tendencias existentes, o de desarrollar el instrumental técnico tendiente a lograr sus metas desnudando así sus armas frente a los que se oponen a él. De lo anterior puede deducirse que lo importante para determinar si hay o no plan escrito es la naturaleza conflictiva o no de los objetivos que se trata de alcanzar.

Sólo se han señalado en esta parte los factores que pueden influir sobre las modalidades de la planificación derivados estrictamente, de los caracteres del proyecto político que a través de ella se intenta implantar. Existen, desde luego, muchos otros factores, tanto o más decisivos que los mencionados, algunos de los cuales serán examinados en otras partes de este documento.

3. Las consideraciones anteriores muestran la diversidad de la planificación, no solamente porque puede ponerse al servicio de proyectos políticos muy diferentes, sino porque sus modalidades y funciones pueden ser muy distintas aún dentro de proyectos políticos de orientación similar.

La planificación-plan, que ha concentrado en forma prioritaria la atención de la CEPAL y del ILPES en el pasado, es una de las modalidades que puede asumir el proceso. Nada demuestra, tampoco, que sea siempre la mejor.

No es casual, sin embargo, que el plan escrito haya merecido tantas reflexiones y haya sido tan aconsejado en las primeras etapas de la evolución del problema en América Latina. Es de lo esencial de la planificación la determinación responsable de objetivos a largo plazo, que sirvan de marco a la política coyuntural y de corto y mediano plazo.

/El plan

El plan escrito surge como la manera más eficaz de asegurar ese esfuerzo de racionalización. En la práctica es frecuente que se tienda a mezclar los grandes objetivos con sus expresiones cuantitativas, a sumarles metas que en puridad no les pertenecen, a otorgar a ciertas trayectorias una rigidez incompatible con los frecuentes e importantes cambios que enfrentan las sociedades. Por lo mismo, los planes escritos tienden a volverse rápidamente obsoletos.

Tratando de superar estos problemas, han aparecido nuevas modalidades de la planificación que para ser realmente tales, deben contener también esa visión del largo plazo, sin la que el proceso mismo no existe.

En definitiva, parece ser característica de la planificación la constante dialéctica entre los objetivos de largo plazo y los imperativos de las situaciones coyunturales. Ni el plan escrito, ni las nuevas modalidades aseguran por sí solos que ese conflicto sea correctamente resuelto. Lo que si puede afirmarse es que parece evidente que no existen caminos de resolverlo fuera del proceso planificador.

D. Proyectos políticos y finalidades de la planificación

Es evidente, a partir de la noción ya presentada que si bien no debe confundirse planificación y proyecto-político, no es posible intentar un análisis de los objetivos de la planificación sin antes considerar algunas consecuencias de las relaciones que ella mantiene con el proyecto político en que se inscribe.

En primer término debe existir congruencia entre ambos. El proyecto político se basa implícita o explícitamente en un conjunto de valores y creencias respecto de la estructura y funcionamiento de la sociedad del cual deriva una visión del tipo de sociedad futura deseada del proceso de cambio social, tendiente a alcanzarla. En este sentido, el proyecto

/político tiene

político tiene al menos alguna ideología predominante, que influye tanto en la identificación de los fines sociales como en la calificación de legitimidad de los medios que se han de utilizr para alcanzarlos. El plan, como expresión instrumental de la voluntad de actuar sobre la sociedad, sólo puede, pues, concebirse en el marco que le es fijado por el proyecto. Desde esta perspectiva la planificación podría considerarse técnica y neutral, en la medida que es herramienta para alcanzar fines dados. Sin embargo, los medios tampoco son neutrales ya que afectan de diversa manera a distintos grupos sociales. Por último la disponibilidad de los instrumentos para la acción es función tanto de la estructura y procesos sociales, como de los fenómenos coyunturales que caracterizan un período histórico determinado, por lo que el plan - como el proyecto político - es reflejo de la sociedad que pretende orientar o dirigir.

De manera más concreta, el proyecto político contiene indicaciones sobre algunas cuestiones vitales para la planificación. La asignación de prioridad preferente al crecimiento económico o a la distribución más igualitaria del producto social, y la decisión de maximizar aquellas tasas o de alcanzar un mayor grado de autonomía nacional, son opciones que, como consecuencia lógica, se traducen en planes significativamente diferentes. Otro tanto ocurre con el peso relativo a otorgar al mercado y a la dirección estatal en el funcionamiento de la economía, como a la mayor o menor importancia asignada a la participación social y a la descentralización.

La congruencia proyecto-plan conduce a que la planificación sea un proceso permanente, una práctica que acompaña y se sincroniza con el proyecto político en sus diversas fases. Por lo mismo, el análisis no puede quedar limitado ni a la mera formulación de un plan ni a la sola

/consideración de

consideración de la institucionalidad formal y del equipo humano que constituyen su cara más visible, sino que debe extenderse necesariamente al estudio de las políticas estatales y demás instrumentos que configuran el "plan en acción" y a todas las entidades, instancias y grupos sociales que intervienen en sus diferentes etapas.

Por último, se deduce que la planificación deberá considerar debidamente y encontrar respuesta o vías de solución progresiva a los diversos problemas contenciosos que en mayor o menor medida aparecen en todo proyecto político, como son los que afectan a la distribución de los beneficios del desarrollo o a las opciones entre libertad, igualdad, autoridad y eficacia que obviamente no son del todo complementarias.

Lo anterior muestra que la planificación ha sido siempre un proceso muy complejo, que diversas modalidades de ella son posibles y que es erróneo encasillarla dentro de márgenes estrechos. Una breve síntesis de su historia en América Latina y de los nuevos desafíos que enfrenta lo prueba de manera más acabada.

/II. SINTESIS HISTORICA

II. SINTESIS HISTORICA DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

No cabe intentar aquí un análisis sistemático de la evolución de la planificación en la región, sino sólo destacar algunos aspectos de ese proceso que sirvan de antecedentes para evaluar sus perspectivas futuras como instrumento de desarrollo.

Es posible datar el embrión de la planificación en algunos países de América Latina en el período posterior a la crisis de 1930. A consecuencia de ella se produjeron modificaciones trascendentales, y por demás conocidas, en el funcionamiento de las economías periféricas, que se tradujeron también en importantes cambios en el aparato estatal. Al bajar los ingresos procedentes de las exportaciones, descendió correlativamente la capacidad para importar, dándose asimismo en forma paralela, una reducción de la corriente de capital extranjero que tradicionalmente se digiría al financiamiento y puesta en funcionamiento de los servicios públicos esenciales.

Estas alteraciones repercutieron sobre el régimen político por entonces vigente, obligando a su redefinición. En determinados países se produjo la incorporación de nuevos grupos sociales, que jugaron un rol relegitimador de la forma de dominación vigente, en tanto que en otros, no hubo variación significativa en las bases tradicionales del régimen político. En los casos en que hubo ampliación de la participación de base, surgió la necesidad de aumentar los bienes y servicios puestos a disposición de los sectores populares, como contraprestación necesaria del apoyo que brindaban al sistema. Se abrió así en estos países el período del Estado populista. Para poder satisfacer las demandas de los grupos recién incorporados, esta nueva estructura política tenía que aumentar la intervención

/estatal en

estatal en el campo económico, tratando de acelerar el crecimiento económico. El Estado se tornó desarrollista, preocupándose tanto de la prestación de servicios públicos esenciales y de crear las condiciones necesarias para el crecimiento y la diversificación de la producción, mediante la inversión pública en obras de infraestructura y la promoción de la industrialización mediante sustitución de importaciones.

En otras naciones, la secuencia y características de la evolución del Estado tomaron rumbos y formas diferentes, pero, al menos en las décadas más recientes, se manifestó una preocupación común por el desarrollo y el aumento de los niveles de vida, sea por efecto de la presión social interna, o del contexto general de la evolución mundial y de los conceptos prevalecientes respecto de la "buena sociedad".

Ello hizo que se practicara la planificación, incluso en un momento en que las reglas básicas en torno a cómo practicarla, no habían sido aún adecuadamente sistematizadas.

Las posibilidades con que contaba el Estado para llevar adelante esa tarea no eran pocas. Como se ha recordado recientemente "en la planificación del proceso de sustitución de importaciones, la maquinaria administrativa gubernamental tenía un control bastante apreciable sobre toda la materia planificable, ya que los parámetros básicos de la economía eran definidos por el mismo Estado nacional",[1/] dentro obviamente de cierto marco básico fijado por el contexto internacional.

1/ Celso Lafer, "Estado y sociedad en el Brasil: problemas de planificación", Revista Interamericana de Planificación. Vol. VII, Nº 26, junio de 1973.

/El motor

El motor esencial del crecimiento de muchas economías latinoamericanas, por entonces, pasaba por el sector público, que mediante las decisiones de algunos de sus organismos centrales provocaba importantes traspasos del excedente económico, en general desde los sectores agroexportadores o mineros hacia los sectores urbanos vinculados a la industrialización. En otras situaciones la participación estatal puede mas bien haber sido una derivación de la concentración del poder político y económico en manos de quienes ejercían las funciones de gobierno. En todo caso en la asunción de tal tipo de decisiones debe verse el ejercicio de una actividad de planificación, aunque sin las características del plan-documento que posteriormente se tendería a identificar con aquel proceso.

Otro de los instrumentos importantes a los que se recurrió en grado variable en esa época por parte de los gobiernos, para intervenir en el proceso económico, fue la constitución de empresas públicas descentralizadas y autónomas. Fue, en general, a través de ellas que el Estado latinoamericano asumió características de productor. Este aspecto histórico, muchas veces olvidado cuando se critica el hipotético sobredimensionamiento del aparato estatal en ciertos países de la región, es de gran importancia y marca diferencias sustanciales con los esquemas usualmente considerados "clásicos" de Estado. Su forma europea liberal tradicional surgió a consecuencia de la acción de una burguesía emergente, dinámica, con un proyecto social industrializador, que necesitaba de un Estado que por la vía impositiva debía extraer de la sociedad civil lo necesario para el cumplimiento de las funciones básicas que tenía asignadas y que consistían, ante todo, en el mantenimiento de las condiciones sociopolíticas que permitieran la acción económica de los particulares, basada en la libre competencia en el mercado. Esa forma estatal tuvo, indudablemente, una importancia trascendental, que no es del caso analizar aquí, en el surgimiento y consolidación de la sociedad y la economía capitalista.

/Lo que

Lo que importa sí poner de manifiesto es que ese Estado nunca caracterizó a las sociedades latinoamericanas. En ellas surgió, ante todo, para crear las condiciones requeridas para una adecuada explotación de las materias primas demandadas por los países centrales y de esa manera insertarse en el sistema mundial de división del trabajo imperante. Posteriormente, sin embargo, tendió en muchos casos a asumir responsabilidades productivas que lo distanciaron del modelo clásico liberal. Las condiciones estructurales de estos países hicieron que fuera a partir del Estado, ante la ausencia o debilidad de burguesías emprendedoras, que se dio impulso al proceso industrializador. En fin, el Estado latinoamericano ha sido, en parte, un Estado productor cuyo fortalecimiento no se logró en contra o a costa de la sociedad civil, sino más bien al contrario; ha sido a través de dicho fortalecimiento la sociedad nacional alcanzó un grado más elevado de desarrollo e integración.

Esa mayor actividad del Estado, traducida en el crecimiento del número de decisiones públicas, pronto mostró que las rutinas administrativas anteriores se tornaban de más en más insuficientes, apareciendo nuevos dilemas y nuevas cuestiones ante las cuales el Estado debía asumir posiciones.

Todo ello fue creando las condiciones reales para que comenzara a desarrollarse un creciente interés por la codificación de las pautas racionalizadoras que permitieran un manejo más adecuado y eficiente de esos aparatos gubernamentales de tamaño considerable.

Paralelamente, el crecimiento económico mediante sustitución de importaciones comenzó a estancarse, finalizadas las coyunturas favorables presentadas por la Segunda Guerra Mundial y la guerra de Corea.

/Se postuló,

Se postuló, entonces, la necesidad de una mayor intervención del Estado, aduciéndose paralelamente la importancia de programar mejor la acción de éste, con la finalidad de lograr una asignación racional y óptima de los recursos escasos.

Tales ideas alcanzaron gran difusión, en especial luego de su instauración en los países socialistas fueron recogidas en América Latina por variados círculos intelectuales y por instituciones como la Comisión Económica para América Latina, a cuyo cargo estuvo inicialmente la redefinición del tema y su conversión en la denominada "programación del desarrollo", en un intento de enfatizar su carácter instrumental y la desconexión ideológica de estas nuevas propuestas respecto de las experiencias históricas citadas.

Las técnicas y metodología de planificación acusaron en ese contexto un rápido progreso y tuvieron significativa difusión creándose, en buena medida, la expectativa de que se estaba poniendo en práctica una fórmula técnica que permitiría acelerar extraordinariamente la solución de los problemas del desarrollo. Sin embargo, no estuvo tampoco ausente, desde la primera época, la teoría entroncada con el pensamiento de Mannheim, que concebía la planificación como una acción global sobre la sociedad toda, que trascendía por tanto a la economía, y que no podría sino proponerse una amplia transformación social y política.

No resulta sorprendente, entonces, que en una fase siguiente, se reconociera la insuficiencia de la fórmula del crecimiento económico programado y se añadieran los conceptos de desarrollo social y de reformas estructurales al contenido y objetivos de la planificación. Se postuló, en efecto, que existían obstáculos estructurales al desarrollo que era necesario remover. Ello requería reformas diversas, al mismo tiempo que otorgar prioridad a la educación, a la salud, a la vivienda, y a otros rubros sociales.

/La Carta

La Carta de Punta del Este y la Alianza para el Progreso dieron su respaldo a la visión así enriquecida de la planificación del desarrollo a comienzos de la década de los años 1960, produciéndose por entonces innumerables planes nacionales y sectoriales que, bendecido por el mecanismo de evaluación establecido (CIAP), fueron apoyados mediante créditos de largo plazo procedentes de organismos financieros internacionales.

Es conocida la evolución y desenlace de tan ambicioso programa, como también los grandes debates ideológicos a que dio lugar.

Pese a ello, con retrocesos y altibajos, sin duda, se ha ido produciendo una progresiva institucionalización formal de la planificación en América Latina. En la mayoría de los países de la región se crearon organismos y consejos de planificación a los más altos niveles de la Administración, y en la actualidad existe un gran número de planes de reciente elaboración, en plena vigencia formal.

Sin embargo, las observaciones sobre la crisis de la planificación abundan, y la percepción dominante al analizar las experiencias concretas del pasado es de decepción y fracaso [1/]. Sin duda, hay contradicción

---

1/ Así, un documento que intentaba evaluar las primeras experiencias de planificación consideraba que ellas se habían caracterizado por su incapacidad para conseguir la transformación del sistema económico y social que postulaba; y porque el sistema social y político no habría entregado a la planificación el poder suficiente para alcanzar dichos objetivos. Véase R. Cibotti, A. Nuñez del Prado y P. Sáinz, "Evolución y perspectivas de los procesos de planificación en América Latina", en Experiencias y problemas de la planificación en América Latina, ILPES, 1972. En el mismo sentido se ha dicho que "Se usa la política económica como soporte para lograr el respaldo político y una estabilidad mínima...; se piensa en el corto plazo...; hay cambios drásticos respecto al Plan y entre diferentes instantes del tiempo". R. Cibotti y Oscar J. Bardeci, "Un enfoque crítico de la planificación en América Latina".

/entre tal

entre tal evaluación y la verificación empírica de la persistencia de los diversos y sucesivos proyectos políticos en utilizar el instrumento planificador. La continuidad en el esfuerzo no puede obedecer a simple inercia burocrática. Ello invita a hacer un balance un poco más sistemático de los elementos de frustración y progreso que es posible detectar.

En primer lugar, debe mencionarse que las críticas a la planificación no se dan sólo en el ámbito latinoamericano. Incluso la tantas veces ponderada planificación francesa, ha sido objeto de duras observaciones 1/.

También es cierto que la mayoría de los planes formales elaborados en la región en el curso de los últimos quince años fueron rápidamente abandonados o sustituidos, no tuvieron nunca vigencia real o, en todo caso, hubo una débil relación entre las metas del plan y la realidad posterior.

Estas observaciones críticas tantas veces reiteradas conducen a una evaluación pesimista de la planificación como instrumento del desarrollo, que no parece justificarse si se colocan simultáneamente en el fiel de la balanza los avances que pueden asociarse a ella.

Ante todo, debe mencionarse que si bien con ritmo discontinuo y crisis variadas, se ha registrado un sensible aumento en el nivel de vida latinoamericano. Es cierto que no es posible distinguir con claridad la influencia que la planificación ha podido ejercer en ese proceso, pero indudablemente ha jugado un papel no despreciable.

1/ "En la actualidad se discute cada vez menos respecto de la utilidad del Plan a la francesa. Concebido un tanto ingenuamente como un medio de armonizar los conflictos sociales, el plan no es hoy, sino un medio de clasificación de los problemas de la sociedad francesa y, especialmente, un medio de definición de la posición de los actores sociales respecto de diferentes problemas. El plan no interesa a los hombres políticos, los actores sociales (empresarios y trabajadores) han tenido siempre reservas a su respecto, y el Gobierno ya no cree en la utilidad de ese ejercicio". J. de Keravasdoué, "Relations entre Science Sociales et Politique en France", Bulletin GR. Nº 60, 1976.

/Por otro

Por otro lado, se ha registrado un progreso significativo en aspectos tan importantes como la información económica y social disponible, y la capacidad para relacionar variables complejas entre sí, y de formular políticas económicas más coherentes.

Como resultado de lo anterior se ha producido un muy significativo perfeccionamiento en la calidad y coherencia de los diagnósticos que, necesariamente, tienen que servir de base a un plan o, en general, a cualquier conjunto de decisiones.

Es, asimismo, indiscutible que se ha ido consiguiendo de manera progresiva y con sorprendente continuidad, una mejoría sustancial en la calidad técnica de los proyectos de inversión y en la consistencia de los programas de inversión pública, lo que se percibe, correctamente, como contribución esencial al logro de decisiones más racionales. Además, cabría señalar a este respecto que la inclusión sistemática de los proyectos de inversión en el plan, permitió un proceso más abierto de discusión y evaluación en términos técnicos y políticos, sacándolos del ámbito restringido y, a veces, hermético y casi secreto de la institución individual responsable de su formulación y ejecución.

Es posible que no proceda adjudicar estos avances exclusivamente a la planificación, pues han coincidido con un proceso paralelo de mejor formación de economistas, ingenieros y otros expertos, y con el progreso de la economía y de las ciencias sociales en general, con el desarrollo espectacular de los sofisticados métodos matemáticos y de computación. Pero es indudable, también que no se habrían aprovechado estas condiciones más favorables si la planificación no hubiera contribuido a recogerlas y utilizarlas.

/Además, la

Además, la planificación ha aportado un método y una búsqueda sistemática de interrelación, compatibilidad y coherencia que son valiosos tanto para interpretar el pasado, como para conocer la realidad presente y prever tendencias del futuro. Esta observación es válida aunque persistan faltas de coherencia entre fines y medios, contradicciones entre políticas económicas a menudo simultáneas y cierto divorcio entre proyecciones y planteamientos de los planificadores y los problemas concretos del corto plazo. Son estas tareas de perfeccionamiento del instrumental técnico disponible y del proceso planificador en su conjunto que requieren una dedicación continuada para mantener y acelerar el ritmo de progreso en la materia.

Por fin, en muchos casos, es evidente que más que atribuir a la planificación el no haber alcanzado las metas fijadas, podría quizá señalarse con propiedad la responsabilidad que en ello le cabe a los proyectos políticos, carentes de una formulación adecuada o de la continuidad necesaria. De todos modos, en general, no ha existido entre proyecto político y acción planificada la congruencia que, de acuerdo con lo señalado anteriormente, constituye condición básica para el éxito del proyecto planificador.

En cambio, los gobiernos latinoamericanos cuentan hoy, a través de la planificación, aunque a ésta pueda no corresponder por entero el mérito de su gestación inicial, con un arsenal de información, conocimientos e instrumentos de acción mucho más rico y variado, lo que sin duda aumenta su capacidad de hacer frente a las cambiantes situaciones de la historia.

/III. NUEVOS PROBLEMAS

III. NUEVOS PROBLEMAS Y DESAFIOS EN EL DESARROLLO Y LA PLANIFICACION LATINOAMERICANA

Los esfuerzos de planificación en América Latina se encuentran, en la actualidad, abocados a la solución de problemas en alguna medida diferentes de aquéllos a los que hubieron de hacer frente en las décadas pasadas. Las modificaciones producidas tanto en el contexto internacional, como en el ámbito regional, unidas a los importantes cambios habidos en la estructura interna de los países de la región - en las cuales cierta influencia tuvieron los procesos de planificación pasados - obligan a enfrentar nuevos desafíos, que exigen la implementación de soluciones originales, aprovechando la experiencia acumulada hasta el presente.

Sin pretender realizar aquí una enumeración exhaustiva de los cambios acaecidos, parece necesario sin embargo hacer una somera presentación de aquellas alteraciones que, a primera vista, ejercen una mayor influencia y condicionan en medida apreciable el desarrollo latinoamericano, y por consiguiente surgen como factores más estrechamente relacionados con los procesos de planificación.

A. Los problemas mundiales emergentes y la crisis del orden económico internacional

La evolución del mundo ha estado marcada en época reciente por un conjunto de grandes cambios en las relaciones políticas y económicas internacionales.

La faceta más característica es la creciente interdependencia entre los diferentes Estados nacionales. Su capacidad de tomar individualmente decisiones efectivas ha disminuido considerablemente, tanto porque los procesos que los afectan en muchos casos resultan bastante independientes de su voluntad, como porque el proceso decisional ha asumido una complejidad mucho mayor.

/Ello ha

Ello ha conducido a acelerar el proceso de conformación de instituciones intergubernamentales internacionales, cuya existencia de alguna manera significa la presencia de nuevos actores, con intereses propios que difieren en mayor o menor grado de los que son propios de los gobiernos nacionales, y que aspiran a captar para sí una porción más o menos amplia del poder decisional.

Estos procesos de internacionalización de los problemas y de las tomas de decisiones se han acompañado, contradictoriamente, de la exacerbación de los proyectos nacionalistas. Al ver recortada por los hechos la soberanía nacional, fundamento del Estado-Nación, han proliferado los llamamientos defensivos, que intentan frenar - sin conseguirlo - aquel proceso. Es probable que en esta situación de tensión entre las exigencias de participación en un nuevo orden internacional más interdependiente y la necesidad de defender la cualidad esencial del Estado, pueda encontrarse uno de los elementos centrales de la crisis que hoy afecta a ésta.

Diversos hechos han producido cambios de gran magnitud tanto en la distribución del poder internacional como en la capacidad relativa de las naciones para alcanzar en plazos razonables más altos niveles de bienestar.

En primer término, la crisis del petróleo ha producido tales efectos económicos que ha perdido vigencia la convencional clasificación tripartita en la que se destacaba la existencia de un "tercer mundo" junto a los países capitalistas avanzados y al área socialista. Hoy se habla, además, de un cuarto mundo, el de los países subdesarrollados que carecen de petróleo.

Estrechamente vinculado al punto anterior pero no solamente derivado de él, se presenta el fenómeno simultáneo de inflación y desempleo sufrido en los años recientes por las economías altamente industrializadas que pese a signos claros de progreso no ha sido aún superado. El ha producido un impacto de consideración en los países en desarrollo muchos de los cuales

/se han

se han visto enfrentados a agudas crisis de tipo similar, o al menos a una combinación perversa de encarecimiento de importaciones y reducción de exportaciones.

Por su parte, los fenómenos monetarios mundiales y las sucesivas fluctuaciones y crisis de diversas monedas, conjuntamente con la creciente privatización del crédito internacional que ha reforzado la banca privada y otros organismos financieros del mundo desarrollado, han producido el cambio consiguiente en los problemas, modalidades, garantías y negociaciones necesarias para obtener recursos financieros en el mercado mundial.

A lo anterior cabría agregar que el endeudamiento externo, tanto estatal como privado, éste a menudo con garantía pública, pesan de manera acrecentada sobre la balanza de pagos. Asimismo, el pago de los servicios de la deuda ha experimentado en la primera mitad de la década un notable aumento. La tendencia habitual de los países afectados es recurrir al expediente tradicional de la renegociación. Sin embargo, surge, también, la posición de que no es conveniente confiar exclusivamente en los mecanismos bilaterales o en su variante de club ad hoc de acreedores para cada deudor particular. De ahí que se produzca también la búsqueda de mecanismos multilaterales para la renegociación de deuda externa.

Existe consenso de que han hecho crisis las reglas económicas internacionales prevalecientes desde la postguerra. La carencia de principios comunes sólidos, y la inestabilidad e inseguridad prevaleciente, han colocado en primera línea la búsqueda de un nuevo orden económico internacional, que desde la perspectiva de todos los Estados es demanda por seguridad económica y, que en el caso particular, del mundo en desarrollo, refleja adicionalmente la exigencia de que ese nuevo orden implique una más justa distribución en el uso de los recursos mundiales y de los frutos del progreso.

/Los países

Los países de América Latina comparten la percepción de la inseguridad y vulnerabilidad de sus economías, cuyo nivel medio de desarrollo ha significado que la región sea considerada como "clase media" en el concierto de las naciones. En tal categoría aparece a los ojos del resto del mundo menos acreedora a tratamiento preferencial, en tanto que se supone, por otra parte, que debe compartir las restricciones al crecimiento y demás sacrificios que se derivan de los planteamientos surgidos a partir de las predicciones en torno al posible agotamiento de los recursos naturales y con relación a la contaminación y ruptura del equilibrio ecológico surgidos del análisis de los problemas del medio ambiente.

El rechazo al concepto del "crecimiento cero", postulado en los conocidos informes al Club de Roma 1/ y la preocupación manifestada en relación a la repercusión que pudiera tener en la región el mayor costo eventual de nuevas tecnologías generadas en los países industriales para evitar el deterioro continuado del medio ambiente, son expresión lógica de tales percepciones y demandas.

Estos ejemplos ilustran las diversas orientaciones que es posible distinguir en relación a lo que podría ser ese nuevo orden, que están muy ligados a las posiciones que las naciones que las sustentan ocupan en el plano internacional. Continuidad, seguridad y actitud cauta y previsora frente al futuro, caracterizan las formulaciones de las naciones industriales, sin perjuicio de la existencia, en esos mismos países, de sectores de opinión que sustentan tesis más radicales y/o más vinculadas al destino y necesidades de las naciones en desarrollo.

1/ Meadows, et al. "Limits to Growth", MIT Press, 1972.
M. Mesarovic - E. Pestel, "La humanidad en la encrucijada", FCE, México, 1975, pp. 147 y 189.

/El Tercer

El Tercer Mundo, en cambio, ha llevado a la discusión del nuevo orden internacional sus viejas aspiraciones de un trato más justo en especial en lo atinente al precio de las materias primas. El éxito de la OPEP en cuanto al alza de los precios del petróleo, si bien ha representado graves problemas para muchos países subdesarrollados, ha sido considerado, por muchos, como ejemplo y demostración de la posibilidad de negociación que alcanzan los países productores de materias primas cuando consiguen coordinar su actuación internacional. Es obvio, sin embargo, que no todos los países cuentan con una materia básica de la importancia y de tan especiales características de mercado como el petróleo como lo atestigua la enorme dificultad y resistencia que encontraron en los países desarrollados los esfuerzos por reducir su consumo. De todas maneras, la exploración de las posibilidades de acuerdos de productores que se están llevando adelante respecto de diversos productos primarios constituyen un elemento importante en el esfuerzo por mejorar la situación de los países subdesarrollados en los que varias naciones de la región juegan papel destacado. En definitiva, puede verse una línea de continuidad en las posiciones sostenidas por estos países desde la primera UNCTAD hasta hoy, y una tendencia a buscar nuevos campos de acción mancomunada.

Estos sucesos han tenido lugar por otra parte en una época en que se registran cambios y avances espectaculares a nivel mundial, como el impacto que el progreso en materia de transportes y comunicaciones ha producido sobre el tiempo y la distancia. El hecho de vivir en un mundo único se ha tornado evidente para la mayor parte de la humanidad.

Al conocerse al instante los sucesos que acaecen en los lugares más lejanos, la interacción cultural e ideológica ha adquirido una intensidad, amplitud y extensión nunca antes conocidas. De igual forma

/se difunden

se difunden con increíble celeridad las informaciones sobre la diversidad de nuevos productos que caracterizan a la contemporánea sociedad de consumo, contribuyendo así poderosamente a la aspiración por incorporarse a ella de la mayoría de los aún excluídos.

Pocos factores han tenido mayor significación en el cambio de las relaciones internacionales que los espectaculares éxitos logrados también por el progreso tecnológico en el campo más directamente productivo. Originado casi por entero en las naciones industriales, se caracteriza por técnicas intensivas en capital que exigen que las unidades productivas sean cada vez más grandes y concentradas y que requieren mercados de dimensión cada vez mayor para aprovechar debidamente las economías de escala.

Como lo señala un reciente estudio de CEPAL "cada uno de los países industrializados se especializó para alcanzar esas escalas de producción competitivas. La especialización se produjo fundamentalmente dentro de cada sector productivo, intercambiando los países entre sí bienes de naturaleza similar" 1/.

Igualmente significativa es la afirmación de que "la composición del comercio mundial por tipos de bienes ha cambiado profundamente entre 1950 y 1975. El peso relativo de las manufacturas ha crecido de 43.7 por ciento en 1950 a 60.4 por ciento en 1975, en tanto que los alimentos y materias primas han caído en el mismo período de 46.4 por ciento a 19.1 por ciento" 2/.

En el contexto de estos y otros hechos que marcan la evolución económica mundial, "se ha producido, desde la Segunda Guerra Mundial un gran avance en la industrialización de América Latina. Este proceso comenzó

1/ CEPAL, El Desarrollo Económico y Social y las relaciones externas de América Latina, E/CEPAL/AC.70/2, febrero de 1977.

2/ Ibid.

/teniendo un

teniendo un fuerte acento en la sustitución de importaciones y paulatinamente se amplió". "Desde mediados de los años sesenta comienza a crecer vigorosamente la exportación de manufacturas, principalmente por parte de los países más avanzados de la región" 1/.

En definitiva, los países latinoamericanos han iniciado en grados y niveles diversos, un nuevo proceso de "apertura al exterior", buscando resolver sus crisis de balanza de pagos y de crecimiento, mediante una participación más agresiva en el comercio mundial.

La región se ve así enfrentada a una nueva realidad, que la obliga a mejorar la capacidad competitiva de sus economías, al mismo tiempo que entra en escena un nuevo y poderoso actor que es la empresa transnacional.

"La acción de las empresas transnacionales en los planos nacional e internacional es antigua. Sin embargo, su función ha adquirido actualmente rasgos nuevos, al actuar en un espacio económico internacional unificado. Esta globalización del área de economía de mercado es viable por razones técnicas y políticas. Técnicamente, es posible implantar geográficamente cada etapa del proceso productivo - o su totalidad - en donde lo aconseje el cálculo económico; y en el plano político, desde la postguerra se ha establecido un cierto grado de unificación de los países occidentales, acentuado por las políticas comunes de seguridad. Dentro de este marco, las empresas transnacionales se han convertido en un elemento fundamental de la actividad económica y del relacionamiento de los países desarrollados entre sí, y de éstos con los países en desarrollo. Ellas son las que realizan, a escala internacional, las principales tareas empresariales en cuanto a programas de financiamiento,

---

1/ Ibid.

/inversiones, innovaciones

inversiones, innovaciones tecnológicas, y en general, en materia de organización y de decisiones económicas" 1/.

La cita anterior no describe solamente un proceso marcado por una cierta lógica técnico-económica, sino que registra también una de las facetas más importantes del cambio en la estructura y relaciones internacionales de poder.

La estratificación de poder internacional está condicionada, sin duda, por una gran cantidad de factores diversos. Al respecto, conviene destacar, que depende y varía en gran medida con la disponibilidad de armamentos estratégicos. Durante un largo período posterior a la Segunda Guerra, el panorama internacional estuvo signado por el predominio absoluto e indiscutido de las dos grandes potencias nucleares. Hoy, sin embargo, son varias las naciones que han accedido al exclusivo "club" de los poseedores de armamentos nucleares y muchas otras se aproximan al momento en que estarán en condiciones de hacerlo.

Esta ampliación y dispersión de la capacidad nuclear se encuentra estrechamente unida a las modificaciones más hondas habidas en el orden internacional, que podrían resumirse en el pasaje de una situación de poder bipolar, predominante desde la Segunda Guerra Mundial, a otra que podría denominarse multipolar, donde se da un rápido proceso de redefinición interna de los bloques con el surgimiento de nuevos liderazgos, acompañado al mismo tiempo de una modificación de las relaciones entre el mundo occidental y el conformado por los países de economía dirigida. Probablemente, esos cambios se resumen en el pasaje de la guerra fría a la política de distensión. Ello se acompaña, o tiene como uno de sus elementos fundamentales, el creciente intercambio comercial existente entre ambos bloques.

1/ Ibid.

/Estos y

Estos y otros fenómenos - como el ya reiterado hecho de poseer o no petróleo - provocan continuas modificaciones en la distribución del poder a escala internacional que si bien cierra alternativas para los países que gozan de menor poder relativo, entre los que cabe incluir a algunos de los latinoamericanos, abre también posibilidades nuevas que necesitan ser exploradas y aprovechadas debidamente.

Desde la perspectiva latinoamericana cabría sintetizar los variados cambios producidos destacando algunos elementos claves para la tarea futura de desarrollo que no pueden dejar de considerarse en la planificación:

a) "La región casi cuadriplicó su producto entre 1950 y 1975, quintuplicó su producción manufacturera, multiplicó por seis su producción de cemento, por ocho la de energía, por nueve la de maquinaria y equipo, por quince la de acero" 1/.

b) El crecimiento de su ingreso per capita, ha llevado a América Latina a constituirse en promedio, como ya se dijo, en lo que se ha dado en llamar la clase media internacional, hecho que puede tener múltiples repercusiones en materias tales como cooperación internacional, políticas arancelarias, acceso al crédito preferencial de largo plazo y otros aún difíciles de prever y que, en todo, caso han acentuado la actitud defensiva de América Latina frente al mundo industrial.

c) Se ha registrado en el período reciente un significativo (aunque aún incipiente) progreso en materia de capacidad de adaptación y creación tecnológica, observación que, por ahora, es válida principalmente para los países mayores de la región, pero que se está convirtiendo en una

---

1/ CEPAL, op.cit.

/preocupación prioritaria

preocupación prioritaria general en relación, entre otros, con los problemas de industrialización, exportaciones y empleo.

d) En el contexto del poder mundial, algunos países de la región de mayor tamaño y/o dotación afortunada de recursos acrecientan su autonomía e influencia en las decisiones mundiales y regionales. Paralelamente, la región ha creado el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) como expresión más reciente de su búsqueda de mayor autonomía y de mecanismos de acción para vigorizar la identidad continental, los esfuerzos de cooperación y la capacidad colectiva de progreso resultante de poseer, en conjunto, una mayor cuota de poder.

e) La creciente interdependencia ya mencionada y la importancia que las decisiones tomadas por cada uno de los países, en especial por las grandes potencias, ejercen sobre los demás, se traduce en América Latina en una situación de dependencia. En especial el efecto ya señalado que en muchas economías latinoamericanas ha tenido la crisis del petróleo y el fenómeno de depresión e inflación simultáneas vividos por los países industriales, muestran de qué manera existen problemas sobre los que la región carece de poder decisional, que la afectan enormemente y condicionan sus estrategias de desarrollo tanto en el corto como en el mediano plazo.

f) La gran expansión de la capacidad productiva mundial ha estado asociada al desarrollo de las empresas transnacionales, que se han convertido en actores de primera magnitud en el escenario mundial. Estas corporaciones toman sus decisiones a base de sus propios intereses y en una perspectiva globalizante que tiene al mundo como campo de operaciones, lo que hace que no necesariamente las acciones que finalmente adopten coincidan con los intereses de los países individuales en que operan.

/La evidente

La evidente pérdida de soberanía que esto implica, va ligada a complejos problemas de capital, tecnología y mercado que ha suscitado reacciones muy diversas en la región y respecto de los cuales no se han encontrado respuestas claras ni compartidas, ni criterios satisfactorios para evaluar costos y beneficios del proceso.

g) Paralelamente, sin embargo, es necesario destacar también que el proceso de crecimiento de la región continúa marcado por grandes desequilibrios nacionales, regionales y grupales. El fenómeno de la heterogeneidad estructural, destacado en múltiples estudios, es aún una característica de la economía latinoamericana. La distribución de capital y otros recursos entre empresas es sumamente desigual, lo que lleva a que al interior del mismo sector productivo puedan encontrarse variados estratos tecnológicos y disímiles productividades. Algunas empresas de punta, en general filiales de corporaciones transnacionales, satisfacen una proporción muy considerable del mercado, mientras que la gran mayoría de las unidades productivas, escasamente dotadas de lo necesario para producir adecuadamente, se agrupan en el sector más primitivo de la rama industrial respectiva, ocupando una proporción muy alta de la mano de obra total, y generando sólo una muy pequeña parte del producto.

B. La dinámica cambiante de los procesos de integración y cooperación regional

Los intentos latinoamericanos de integración con sólo dos décadas de implantación, han experimentado desde su inicio, fenómenos calificados como "crisis de la integración". Sin embargo, se requiere gran cautela en el análisis y denominación de las fases de estos procesos, especialmente, si se trata de una evaluación con vistas a sus implicaciones para la política planificada de desarrollo. En líneas generales, la experiencia indica que el proceso de integración transcurre en secuencias que en un

/momento enfatizan

momento enfatizan el desarrollo de instituciones políticas regionales o subregionales y en otros acentúan la cooperación entre Estados, grupos y sectores a nivel regional y subregional. El constante cambio de énfasis en la valoración de objetivos y posibilidades y en la percepción de sus propias conveniencias por parte de cada país ha determinado que el proceso no avance, linealmente, de acuerdo a las perspectivas previstas en los esquemas institucionales.

Así por ejemplo, hace una década era común el planteamiento acerca de la necesidad de un marco general armónico para los objetivos de crecimiento y equilibrio regional. En aquellas coyunturas, la insistencia en lograr beneficios compartidos de la ampliación de mercados, se visualiza como el propósito de la autoridad regional o subregional para corregir, de manera programada, los desequilibrios del comercio intrazonal por vía de asignaciones selectivas de prioridades en el sector manufacturero como el instrumento preferente de acción. De ahí la demanda generalizada, de decisiones políticas para acelerar el proceso. Pues bien, el perfeccionamiento de los mecanismos integrativos a través de una amplia red de tratados, rompió la inercia histórica y mostró la potencialidad de una comunidad en vías de asociación. Sin embargo, el esfuerzo desplegado para lograr el indiscutible avance producido, vino a temperar optimismos políticos prematuros, que no evaluaban las dificultades propiamente económicas del proceso. En efecto, los diversos esquemas - con proyectos integrativos de diferentes modalidades y ámbito - han alcanzado ya un umbral donde la complejidad técnica de las opciones comienza a retardar las decisiones gubernamentales.

Por otra parte, se expande, simultáneamente, la red de intercambios que configura, con sus acuerdos y complementaciones sectoriales, sus avances en el sector de infraestructura física y su mayor intercambio

/cultural, un

cultural, un verdadero proceso informal de cooperación, que carece del carácter inherente a los tratados de integración. Sus objetivos económicos de ampliación de mercado, especialización industrial y mejoramiento del comercio intrazonal son similares, y su auge se explica porque las condiciones del proceso económico han ido cambiando en los distintos países, tanto por las inflexiones en la estrategia de desarrollo, como por el impacto de la crisis económica externa.

La creación en 1975 del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), ya mencionada, refleja la doble preocupación defensiva y de coordinación de las economías nacionales de la región. Por una parte, defensa de las materias primas y de la capacidad de negociación y, desde otro ángulo, la promoción de programas y proyectos de interés en un ámbito múltiple para dos o más países de la región.

De esta manera surgen nuevas modalidades que conectan los ámbitos de la integración regional y del desarrollo y la planeación nacional y se generalizan los problemas técnicos y políticos de evaluación de nuevas opciones.

En alguna forma, las proposiciones pioneras de los organismos internacionales anticiparon esto. Desde las primeras contribuciones - cuyas aportaciones a la persuasión acerca del proyecto integrativo no pueden desdeñarse - se enfatizó la idea de una acumulación y progreso en común del análisis y la nomenclatura técnica que configuran el campo de opciones económicas para la decisión gubernamental.

/C. Nuevas dimensiones

C. Nuevas dimensiones y prioridades en relación a problemas nacionales

Los procesos de desarrollo de los países latinoamericanos y, en consecuencia, las tareas de la planificación, están siendo particularmente afectadas por algunas cuestiones - nuevas o de ya larga data - que, a continuación, se intentan resumir:

a) La "revolución de las expectativas" y el consiguiente desequilibrio entre ellas y la realidad es un fenómeno cada vez más general y acelerado, al que contribuyen una serie de factores de todos conocidos.

La elevación progresiva de los niveles de vida y la tasa de aumento de la población urbana han puesto a grupos sociales cada vez más amplios en contacto con los bienes y servicios que ofrece la contemporánea sociedad de consumo, exponiéndolos al impacto del "efecto de demostración" mundial a través de los medios de comunicación de masas. Todos quieren ser parte y disfrutar de estos niveles más altos de consumo. Muchos diagnósticos, incluyendo desde luego los que han servido de base a planes de desarrollo, han puesto de relieve las disparidades existentes en la distribución de los frutos del crecimiento, situación de injusticia social que los programas políticos de diversos regímenes han prometido corregir. Se añade a lo anterior en diversos casos y períodos un desequilibrio creciente entre desarrollo social y progreso económico reflejado en los significativos avances que se registran en educación, salud y organización social, de ritmo a menudo superior al comprobado en el ingreso per capita y que estimula la formulación de nuevas y más exigentes demandas sociales.

Por último, de recordarse que diversos programas de desarrollo y reforma social se plantean en términos de igualdad de derechos: de todos a tener casa, de los campesinos a poseer tierra propia y de la juventud

/a ingresar

a ingresar a la Universidad, etc. Los grupos sociales correspondientes contrastan tales derechos con la inevitable lentitud relativa con que se expande la provisión de los bienes y servicios respectivos.

Como consecuencia de todo lo anterior, los recursos disponibles se perciben como cada vez más insuficientes para responder a las demandas, y se agudiza la conflictividad de los problemas distributivos. La pugna distributiva se agudiza en los casos en que las experiencias de desarrollo latinoamericanas han tenido un caracter concentrador del ingreso y del patrimonio económico.

b) El ritmo de desarrollo tiende a ser discontinuo. La importante contribución hecha por la sustitución de importaciones no ha sido suficiente; la estrechez de los mercados internos, salvo contadas excepciones, se acentúa en relación a las escalas "eficientes" de producción y muchos de los países enfrenta recurrentes crisis de balanza de pagos, todo lo cual contribuido a acrecentar la importancia de las exportaciones, iniciando una nueva etapa de "desarrollo hacia afuera" que plantea serias exigencias a los productores latinoamericanos que deben ahora competir en el mercado internacional.

c) Las oportunidades de empleo y en particular la ocupación en la industria a mayores niveles de productividad no ha crecido a un ritmo suficiente, convirtiendo este problema en uno de los más agudos de la presente etapa del desarrollo. La importación masiva de tecnología avanzada requerida por los sectores "modernos" de la economía agrava considerablemente ese fenómeno.

d) La erradicación de la llamada "pobreza crítica" ha surgido como una nueva prioridad que cobra mayor fuerza en los países que ya han alcanzado un nivel promedio relativamente más alto, sumándose allí a las aspiraciones insatisfechas de las clases medias y de los trabajadores organizados.

/D. La planificación

D. La planificación ante los nuevos problemas y desafíos

Como se señaló en los párrafos iniciales del presente documento su tema central es la planificación nacional. En consecuencia, la presentación hecha en los párrafos anteriores no tiene más objeto que el de poner de relieve las conexiones que las materias planteadas tienen con la planificación nacional y los requerimientos y condiciones que le imponen.

En primer término queda de manifiesto que dada la creciente interdependencia entre las naciones, no basta con un adecuado diagnóstico de la situación nacional, por cuanto gran cantidad de decisiones y fenómenos que afectan muy directamente la evolución de cada país, derivan del funcionamiento del sistema económico internacional y de la actuación de cada gobierno en los ámbitos de discusión y negociación internacional y de su coordinación o confrontación con otros congéneres en situación similar.

Por otra parte, las crisis internacionales son de difícil pronóstico y en todo caso imposibles de prever con certeza. Sin embargo, está claro que sus efectos deben ser contrarrestados a base de esfuerzos coherentes y oportunos de contención y superación. De ahí, entonces, que las crisis y problemas mundiales emergentes generen nuevas responsabilidades para los Estados y, en consecuencia, para sus sistemas planificadores, al aumentar las exigencias de articulación entre procesos externos y objetivos nacionales de mediano plazo y al procurar el resguardo de éstos por medio de una compatibilidad continuada entre ellos y los fenómenos mundiales de corto plazo.

Ante el cuadro descrito, las experiencias históricas de planificación en la región resultan un tanto estáticas (aunque es justo destacar que ha existido una importante preocupación por el sector externo de las economías). Los contenidos de una planificación que responda con

/eficacia a

eficacia a la crisis no son generalizables para los distintos casos, niveles y estrategia de desarrollo nacionales. Sin embargo, podrían surgir modalidades dinámicas comunes al contrastar las diversas experiencias nacionales que contengan respuestas selectivas, coordinadas y estratégicas para atenuar o reducir el impacto en sectores claves de cada economía. Colocado en un nivel más ambicioso podría un gobierno requerir de sus planificadores la realización sistemática de ejercicios analíticos que permitan confrontar las estrategias de desarrollo vigentes con eventuales crisis nuevas de variados rangos de probabilidad. Al respecto, la crisis de la primera mitad de esta década ha dejado ya alguna experiencia de planeación, construida con instrumentos simples capaces de responder de manera selectiva y con la urgencia requerida.

Sin embargo, más allá de tales situaciones críticas se abre un campo de expectativas en relación con la contribución permanente de la planificación nacional al diseño de las respuestas requeridas para hacer frente a cuestiones controversiales acerca de la reestructuración del orden económico internacional.

Un razonamiento similar al de los párrafos precedentes es aplicable a las tensiones que experimentan - en la presente década con más fuerza que nunca - los proyectos políticos nacionales y, por consiguiente, los sistemas de planificación, como consecuencia de los procesos regionales, subregionales y bilaterales de integración y cooperación.

En su fase actual, dichos procesos generan relaciones deliberadas de interdependencia. Corresponde, entonces, a los instrumentos de previsión, preparación de programas y proyectos, y de evaluación de cada país, contribuir a la elaboración técnica de proposiciones de cooperación formal e informal dentro del proceso de integración. Como

/un ámbito

un ámbito prioritario, sin ser el único, donde se visualiza esta necesidad acrecentada de coordinación de opciones de las políticas de desarrollo, resalta el campo de la sustitución de importaciones sobre bases regionales o subregionales. En los diferentes esquemas de integración existentes el consenso básico e inicial acerca de dichas líneas estratégicas de desarrollo se torna más difícil al discutirse la programación y asignación de inversiones específicas. En este caso se requiere una dedicación prioritaria de los planificadores nacionales a la determinación de los intereses del propio país y a la compatibilidad de las iniciativas de cooperación con los objetivos nacionales.

Sin embargo, desde el punto de vista de su aporte a estos procesos en sí mismos, se plantea a los sistemas de planificación y/o decisión de los países participantes la necesidad de desarrollar un marco conceptual y de análisis común, que permita identificar beneficios y costos de la industrialización compartida, de los mecanismos de corrección de desequilibrios y demás materias de la agenda respectiva. Esta parece ser una condición importante para evitar que estos procesos pierdan impulso y defrauden las expectativas que habían concitado.

Por otra parte, la identificación de opciones a base de las cuales sea posible decidir a un nivel primordialmente técnico, restituye a la planificación para la integración su carácter instrumental, facilitando las perspectivas políticas de los proyectos gubernamentales, lo que contribuye a despejar prejuicios genéricos acerca de las ventajas y desventajas del proceso integracionista. La voluntad política según se comprueba en la segunda parte de esta década, suele ser condición necesaria pero no suficiente del progreso en la cooperación regional especialmente cuando los esquemas formales de integración llegan a niveles

/de precisión

de precisión sectorial que requieren una mayor anticipación técnica. No se trata, en estas líneas, de identificar dichos sectores o problemas concretos en los diferentes acuerdos interestatales como ALALC, PACTO ANDINO, MERCADO COMUN CENTROAMERICANO Y CARICOM. Se verifica, sin embargo su existencia, y que el ritmo de avance tiende a ser disparejo y desigual. A vía de ejemplo, cabe mencionar ciertas áreas como infraestructura física y transporte en que los sistemas nacionales de planificación requieren conocer acuerdos detallados de gran complejidad técnica donde eventuales atrasos pueden paralizar los logros alcanzados o proyectados para todos los socios del acuerdo en ejecución.

Se deduce, en consecuencia, que en las esferas antes mencionadas y en otras cuestiones controversiales es indispensable desde el punto de vista de cada nación, reconocer que el perfeccionamiento de un sistema y el proceso interno de planificación implican un esfuerzo deliberado de conocer y medir el impacto de los acontecimientos externos y de participar en las diversas fases de las iniciativas de cooperación e integración, dada la gravitación de éstas en la materialización de los objetivos nacionales. Es éste un hecho a tomar en cuenta al definir los alcances y propósitos de cualquier intento nacional de planificación, punto sobre el que se volverá, brevemente, en un párrafo posterior.

Por último, cabe agregar que el razonamiento precedente es extensivo a las nuevas demandas y prioridades que se vinculan a los cambios en la dimensión y urgencia de diferentes problemas nacionales. Las cuestiones explícitamente señaladas en el párrafo correspondiente, seguramente estarán presentes e influirán en las características y fines de cada proceso planificador concreto y constituyen un antecedente importante para los gobiernos que se enfrentan a la necesidad de definir el ámbito

/y propósitos

y propósitos de la planificación nacional. Esto no es sino consecuencia de que estas materias influyen, en primer término, en la definición del respectivo proyecto político, tanto en sus aspectos sustantivos como en los grados y niveles de conflicto, consenso y negociación entre grupos y otras características del proceso social.

/IV. LOS ACTORES

IV. LOS ACTORES EN LA PLANIFICACION

A. Generalidades

Antiguas y nuevas perspectivas, problemas permanentes y coyunturales, viejos y recientes son enfrentados por un proyecto político, que sea cual fuere su naturaleza, se instrumenta técnicamente a través del proceso de planificación. Sin embargo, no es el proceso de planificación en abstracto, sino sus actores quienes determinan los caracteres de esa instrumentación.

La identificación y análisis de esos actores plantea problemas difíciles, cuya solución varía según los planos de profundidad del análisis, por lo que diversas respuestas pueden ser igualmente legítimas. También ocurre así en el marco de este documento, aunque como su objetivo es la planificación nacional algunos planos se vuelven más relevantes que otros.

Desde este punto de vista, y al nivel más abstracto, puede decirse que el único actor de la planificación es el Estado; pero al mismo tiempo, es evidente que el mismo Estado proporciona y regula el escenario en el que diversos actores internos y extranacionales interactúan en el proceso de planificación. Sin embargo, existen otras dimensiones complejas del Estado en relación con la planificación que deben ser examinadas. A su vez, la posibilidad de actuar en todas ellas se traduce y depende de la existencia de un aparato estatal, actor o pluralidad de actores en el proceso, sobre el que, de diversas maneras, tratan de influir el resto de los actores. Por último, este complejo proceso tiene un producto: su traducción en políticas estatales públicas en las que se despliega el proceso de planificación.

/Por estas

Por estas razones, este capítulo examina sucesivamente el escenario, los actores internos y extranacionales, las diversas dimensiones en que el Estado es actor del proceso y, por último, el aparato gubernamental. Debido a su complejidad y especial importancia la cuestión de las políticas públicas se analiza en el capítulo siguiente. No es ocioso reiterar, quizás, que como el tema central es la planificación nacional, los otros actores sólo son examinados en relación con ella. Por la misma razón no se entra a considerar los aparatos organizativos de los que pueden estar provistos estos últimos y la discusión gira esencialmente alrededor del Estado.

B. El Estado y el escenario de la planificación

En tanto que el Estado dispone del monopolio de la coacción legítima, puede decirse que es, en definitiva, el único actor de la planificación puesto que solamente él está en condiciones de establecer las normas que regirán obligatoriamente el proceso y darán validez jurídica a su producto. En este sentido abastracto, la aseveración es verdadera y tiene la importancia de señalar una diferencia básica entre América Latina, donde el Estado ha sido la forma política desde hace lo menos un siglo y otras regiones del mundo no desarrollado donde se trata de un fenómeno mucho más reciente.

Como consecuencia en varios países de América Latina aparecen en el siglo pasado proyectos políticos nacionales muy estructurados y la concepción moderna de la planificación encuentra antecedentes nada desdeñables que facilitan su inserción. En otras palabras, la planificación es nacional, se inscribe dentro de estados que tienen una determinada estructuración del poder interno y diferentes maneras de afirmación frente a los intentos hegemónicos externos.

/Sin embargo,

Sin embargo, si la planificación es, en este plano, un instrumento del Estado y éste su único titular legítimo, también es cierto que el Estado proporciona el escenario en que interactúan los múltiples actores del proceso que la constituye y establece, además, las normas que lo rigen. Ese escenario es complejo, no sólo porque muchos actores internos y externos intervienen en él, sino porque la misma idea de escenario es abstracta. En realidad dentro de ese escenario general se despliegan varios otros, áreas de confrontación de los diversos actores, en las que estos últimos no son necesariamente los mismos ni los conflictos desembocan en uno central y único. Los intereses de los exportadores pueden divergir y normalmente así sucede de los sostenidos por los importadores; el nivel de precios agrícolas afecta los intereses de los consumidores urbanos; la planificación nacional puede favorecer a algunas regiones y perjudicar a otras, etc.

Los actores, entonces, tratan de defender sus propios proyectos políticos cuando los tienen, sus intereses cuando éstos no han sido subsumidos en algunos de los que se confrontan, sus ideas, etc., en el escenario regulado por el Estado, pero al hacerlo tratan de penetrar al interior del proceso mismo de decisión estatal.

C. Clasificación de los actores y los actores internos

Esa gran diversidad de actores se estructura en formas múltiples y variables según las situaciones nacionales, lo que hace vano intentar presentarlo en fórmulas simples.

Siempre aparecen actores formalmente responsables y actores reales que pueden o no coincidir con los primeros. En muchos países existen definiciones legales o reglamentarias de los actores legítimos en el proceso de planificación, pero es obvio que no son los únicos participantes en él.

/Es importante

Es importante también distinguir los actores que son, en esencia, extremos al país, empresas transnacionales, de los actores propiamente internos a los que se dedica este parágrafo. En términos muy generales es posible decir que los actores reales y su grado de participación efectiva depende de la estructura del poder y de la naturaleza del proyecto sociopolítico que se adopta o se impone. La exploración de las consecuencias de esta afirmación excedería con mucho a la naturaleza de este documento.

Cabe sin embargo observar que, en cualquier circunstancia, la reducción del análisis a actores formalmente definidos, por ejemplo políticos, planificadores y burócratas es simplista y engañosa. Lo primero, porque pasa por alto los muy diversos grupos de presión que están interesados en el proceso de planificacion y que no siempre actúan a través de los actores mencionados sino, por ejemplo, paralizando en todo en parte la ejecución de la política planificada. Es engañosa, porque tiende a mostrar a la planificación como un drama que se juega desde la perspectiva del planificador, el que aunque muy importante es sólo un actor en un proceso en el que intervienen, aún desde el punto de vista técnico, muchos otros. Este hecho comienza a ser reconocido formalmente en varios países. Por ejemplo, el Ministerio de Planeamiento en la Argentina se divide en dos partes: Planeamiento y Proyecto Nacional. Esta última reconoce a su vez, una bipartición, la parte de Relevamiento y Prognosis y la de Proyectos y Políticas. Esta mención, que no intenta por cierto hacer una descripción del Ministerio, basta para indicar la variedad de técnicos que, además de los planificadores, son requeridos por la tarea. En la práctica, con mayor o menor intensidad y sea cual sea la organización formal esto ocurre en todas partes.

/Si los

Si los actores efectivos son muchos más que los reconocidos por los análisis tradicionales, tampoco son innumerables y en cada sociedad es posible reconocerlos. Su grado de participación depende del poder que detentan, pero también de la naturaleza del proyecto político. Es decir, los excluidos no sólo lo son porque tienen poco poder para enfrentar al proyecto político dominante, sino porque éste se propone excluirlos total o parcialmente.

Esta situación no es estática. Los cambios internos y los ocurridos en el escenario regional e internacional pueden alterar bastante profundamente la posición de los actores y su participación en el proceso de planificación. Así, por ejemplo, la promoción de las exportaciones no tradicionales ha introducido como actores de la planificación a grupos que en el pasado estuvieron ausentes o jugaron muy poco papel en ella.

El proyecto político define los grados de participación o de exclusión deseables, en función de consideraciones que van más allá de la economía pero que tiene profundas implicaciones para ésta. La participación puede ser considerada como uno de los objetivos más importantes del proceso mismo de planeación, pero también puede mirársela como una condición para que aquel pueda dar los resultados esperados. En cualquier caso, pueden haber muy diferentes definiciones de las participaciones necesarias o a excluir en las diversas etapas del proceso.

¿Debe estar la participación sobre todo en las decisiones básicas de las que arranca el proceso, en la ejecución del mismo, en la revisión o en todas las etapas? ¿Es la mediación ideológica implicada en todo proyecto político que se piensa ejecutar por medio de la planeación, la que da respuesta a estos problemas? Sabemos muy poco además del papel efectivo de la participación y de su variable importancia en las diferentes etapas o según los diferentes objetivos. Debe haber, sin

/duda, metas

duda, metas que son imposibles de obtener sin diferentes grados de participación voluntaria, entre tanto que otras pueden lograrse sin recurrir a ella o restringiéndola al máximo, independientemente de las motivaciones ideológicas que están por detrás de los proyectos políticos. Hay muy poca investigación, sin embargo, que haya tratado de determinar con toda la objetividad posible cuáles son los diversos papeles que la participación juega efectivamente distinguiéndolos en lo posible de aquéllos que debería jugar según la diversidad de proyectos políticos.

De todas maneras existen en la sociedad proyectos competitivos y el plan estatal o es sólo uno de ellos, o es el producto de un compromiso más o menos abierto entre los existentes. Todo plan estatal traduce elementos de conflicto y de consenso, en dosis muy variadas. Ello es muy perceptible en la etapa de elaboración y de definición; pero existe a lo largo de todo el proceso. Además, las áreas de conflicto, rara vez cubren con la misma intensidad las diversas dimensiones de los proyectos competitivos. Así, por ejemplo puede esperarse, más consenso sobre el desarrollo futuro de la energía eléctrica, que sobre la redistribución del ingreso o sobre la reforma urbana.

Los actores definen estrategias respecto al proceso planificador que pueden ser muy complejas y que hacen difícil, a veces, discernir los elementos de consenso y conflicto en juego. A vía de ejemplo, cabe recordar que, en el caso de la planificación francesa, se ha señalado que la actitud de desinterés de los empresarios en el debate acerca de las estrategias del plan y la negativa tanto suya como de los sindicatos, a aceptar las comisiones del plan como lugar de concertación de acuerdos, se explica por el hecho de que cada sector elige para negociar las arenas de decisión que le son más favorables y donde puedan maximizar su influencia. Si el acuerdo se definiera en la comisión del plan privaría

/al sindicato

al sindicato de la huelga, al empresario de la manipulación de los precios y a ambos de la libertad para modificar después sus propias estrategias.

Los actores tienen, pues, muy diversos recursos de poder y los usan en muy diferentes instancias. La multiplicidad de los recursos y el hecho de que su análisis escapa a los límites de este documento, lleva a mencionar sólo algunos. Los planificadores poseen información, conocimiento y métodos que les permiten señalar las tendencias, posibilidades y restricciones del futuro, así como los imperativos de la coherencia del proceso. A su vez, los intelectuales tienen poder por su capacidad de generación de ideas y pensamiento. Los partidos políticos aportan una visión de la sociedad futura deseada que sus miembros comparten, además de la organización y el respaldo de masas. Los empresarios manejan capital, precios y crédito, y hacen valer su conocimiento profesional y la información que les proporcionan sus propias tecno-burocracias privadas. Los trabajadores organizados recurren a la huelga y a la manifestación pública y tienen a favor su número.

Sin duda que, el mercado es un terreno que favorece al empresario, a los grupos profesionales y sectores de altos ingresos en general, en tanto que el voto es un recurso que puede dar un mayor poder al obrero, al poblador, marginal o los pobres no organizados.

Los militares disponen de las armas, de su cohesión y prestigio institucional y de la similitud de juicios que deriva de un proceso de socialización en valores comunes. Por último, las empresas transnacionales disponen de capital, tecnología y del control de determinados mercados. No corresponde aquí hacer ni un análisis exhaustivo ni una evaluación del poder efectivo de cada grupo social, variable, por otra parte, en cada país. Sólo en el análisis de políticas estatales concretas, como el que se explora en el capítulo siguiente es posible penetrar en la compleja trama de relaciones.

/Sin embargo,

Sin embargo, pese a esa complejidad, resulta muy claro que, sean cuales sean las intenciones del proyecto político en juego, la desigualdad entre los actores del proceso, que comienza por la exclusión de aquellos que ni siquiera son actores, hace difícil o imposible la obtención de ciertos objetivos. Es muy difícil esperar una real erradicación o disminución de la pobreza crítica por ejemplo, cuando los afectados por ella no tienen ninguna voz en el proceso de planificación y sólo son percibidos como una víctima indeseable de los efectos producidos por él. En ese sentido, el mayor o menor grado de exclusión y de desigualdad entre los actores admitidos es una de las causas, aunque no la única de la mayor o menor desigualdad en la distribución de los beneficios de la planificación.

D. Los actores extranacionales de la planificación

Hay dos actores externos que, normalmente, planifican su propia acción: las corporaciones transnacionales y los organismos internacionales. particularmente los de financiamiento. Como la acción de estos últimos se supone regida en gran medida, por reglas determinadas por los mismos gobiernos, sólo los primeros serán considerados en este contexto.

No es ésta la ocasión de caracterizar las corporaciones transnacionales, pero debe recordarse el papel básico que en su comportamiento tiene el proceso de planificación. Por naturaleza, estos conglomerados, se proyectan hacia un futuro relativamente lejano, realizan acciones cuyos frutos serán visibles en el largo plazo por más que, obviamente, deban estar muy atentas a las exigencias del corto plazo. Se ha discutido y se discute si la acción de estas organizaciones es beneficiosa o perjudicial para los Estados, en cuánto y hasta dónde puede haber coincidencia o conflicto entre sus intereses y los del Estado-Nación. Sería absurdo introducirse en esa controversia en este documento.

/Sin embargo,

Sin embargo, buena o mala en sí misma, buena a veces y mala otras según la posición que se adopte, lo que parece imposible es que el Estado pueda ignorar en su planificación la de las corporaciones transnacionales que se relacionan con él. Inclusive, sería necesario tomarla en cuenta hasta para aprovechar debidamente los efectos benéficos en el supuesto de que se parta, lo que parece aventurado, de que ellos siempre existan.

Los diversos planes que las distintas empresas transnacionales formulan pueden, y normalmente así ocurre, tener efectos muy diferentes sobre el plan estatal, puesto que pueden ser competitivos con él. Pero, en todo caso, la planificación estatal no puede ignorarlos sin grave riesgo. Esta, es una situación históricamente inédita, que todos los Estados aún los más poderosos enfrentan y sobre la que no hay más que inicios de definición del comportamiento a asumir frente a ella. Los llamados "códigos de conducta" de esos conglomerados que se han discutido en diversos foros no son en definitiva mas que el intento de la sociedad internacional de establecer normas que, la rigan y permitan prever el comportamiento de aquellas, facilitando a los Estados el anticiparse adecuadamente a él. La actividad económica y social es imposible sin una normatividad que haga razonablemente calculable sus cambios futuros. En otras palabras, los "códigos de conducta", u otros sistemas normativos persiguen que la planificación estatal esté al abrigo de comportamientos que puedan frustrarla o torcer su significado o, lo que es lo mismo, que esos comportamientos puedan integrarse con razonable confiabilidad dentro de las funciones que aquella planificación formula.

Esta competencia entre la planificación estatal y la de las corporaciones transnacionales tiene un rasgo específico que la diferencia de la que puede existir con los planes privados de los actores internos: en ella está en juego la real afirmación de la soberanía del Estado-Nación.

/En sus

En sus formas extremas, en efecto, no sólo se trata de influir para que la voluntad del Estado se manifieste positiva o negativamente, cuando lo ha hecho en sentido contrario, sino de constreñir esa voluntad en términos que equivalen a una sustitución. Sólo la presión irresistible de Estados muy poderosos sobre sus satélites puede compararse históricamente a esta situación, en lo que se refiere a las dimensiones que en ella juegan.

Por ello, y pese a los inicios de integración de este problema en el proceso de planificación, se echa de menos un análisis sistemático de la relación entre la planificación estatal y la de estos actores, que sea comparable al que se ha dedicado a otros temas que parecen tener menor relevancia. Un solo ejemplo, de las tantas cuestiones a tener en cuenta, se mencionará aquí a título puramente ilustrativo.

En la nueva orientación muy generalizada de las economías latinoamericanas hacia lo internacional, el problema de las exportaciones y, particularmente el del fomento de las exportaciones no tradicionales cobra una importancia crucial en los planes de desarrollo. Ahora bien, algunas firmas exportadoras pueden estar sometidas a restricciones para exportar a determinados países, en virtud de que el país sede de la firma madre las ha establecido. Este caso de extraterritorialidad de la ley de un Estado, a través de las corporaciones multinacionales es sólo un ejemplo de las presiones a las que puede verse sometida la planificación estatal.

Como se ha afirmado, respecto a aquellas "su poder y expansión le permite influir, directa o indirectamente, en las políticas y la acción del gobierno de origen y del gobierno anfitrión y a veces a contribuir a colocar a los países en posición de interdependencia o dependencia" 1/.

1/ Véase Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Multinational Corporations in World Development, Nueva York, 1973, p. 71.

/E. Los actores

E. Los actores en la planificación: el Estado

A lo largo de este análisis de los actores ha sido posible apreciar las formas múltiples en que el Estado aparece en el proceso de planificación. Sin embargo, hasta ahora se lo ha mostrado esencialmente como proporcionando el escenario en que interactúan proyectos de planificación competitivos. Esa dimensión no agota, por cierto, el papel del Estado en la planificación y por lo menos son detectables otros tres. A ellos se dedican las consideraciones que siguen.

En primer lugar, el Estado aparece como titular de la voluntad jurídica que legitima el proceso de planificación. En las últimas décadas un fenómeno generalizado en la región ha sido el reconocimiento jurídico de la planificación nacional. Al hacerlo, el actual Estado latinoamericano agrega otra modalidad a sus dimensiones tradicionales: la actividad o finalidad de consecución de metas económicas y sociales cuantificables y cuantificadas.

Esta nueva realidad es quizá la única característica verdaderamente común al Estado planificador latinoamericano. Ella consigna que, cualquiera que sean las formas normativas y los proyectos políticos, se impone lo que podría llamarse una ley de eficacia que pesa sobre todas y cada una de las sociedades y Estados de la región, acosados por los problemas del crecimiento y del desarrollo económico-social.

La posibilidad de cumplir esa tarea requiere dotar al Gobierno de cada Estado de recursos políticos y normativos acrecentados que permitan enfrentar esta actividad verdaderamente empresarial, de dirección, coordinación y prospectiva. El Gobierno asume la responsabilidad de programas, en cualquiera de sus formas, en nombre y en razón de que el Estado-Nación asume una racionalidad técnica que supone un proceso de constante planeamiento.

/Sin embargo,

Sin embargo, si la necesidad de esa tarea impone a todos los Estados, las modalidades que asume y su magnitud tienen en esta década una gran diversidad, producto de causas múltiples, entre las cuales juega un papel central la pluralidad de los proyectos políticos y la relación entre el Estado y la sociedad civil.

En segundo lugar, el Estado aparece, efectivamente, como actor frente a la sociedad civil. El origen de la voluntad jurídica que legitima el proceso planificador no permite, en sí misma, conocer el tamaño y calidad de recursos de que dispone el Estado y que, en principio, puede transferir total o parcialmente, a un Gobierno determinado ni los que transfiere efectivamente. Son recursos en constitución y reconstitución permanente desde el Estado hacia la sociedad y viceversa.

La ardua cuestión de las relaciones entre la sociedad civil y la sociedad política sólo se menciona para sugerir que cualquier planteamiento acerca de las dimensiones respectivas y la dialéctica entre el Estado y la sociedad exige más rigor que los tradicionales análisis acerca de las relaciones entre el sector público y el sector privado. Es usual confundir al Estado con su tamaño burocrático o separar totalmente de él en cuanto sector privado a grupos que gozan de diversos recursos de apoyo estatal. No todos los actores son iguales y es indispensable tener en cuenta las formas de dominación y la distribución de los recursos de la sociedad.

Sea como fuere, lo real es que el Estado - en este caso, en su acepción de una constelación burocrática - es un actor privilegiado del proceso de planificación. Por el mismo hecho de que la constelación burocrática es más o menos heterogénea, el Estado puede ser un actor más o menos coherente en tanto que planificador. Es un hecho que el peso

/del Estado

del Estado radica en que su aparato gubernamental tiene el privilegio de la coacción para sus decisiones obligatorias. Sin embargo, coexisten o se yuxtaponen burocracias que obedecen a las finalidades cambiantes que ha debido asumir el Estado latinoamericano. A los poderes públicos tradicionales, se suman los servicios públicos esenciales de antigua data en el continente y a menudo en crisis de organización o de recursos. La extensión de nuevos servicios aumentó de un modo concomitante las funciones del Estado y ampliaciones sucesivas lo dotan de entes burocráticos y empresas públicas. Algunas de éstas, por su especialización técnica y su capacidad financiera alcanzan por sí solas dimensiones que superan las del Estado tradicional, y su élite dirigente constituye un estamento tecnocrático.

En un panorama estatal tan extenso como heterogéneo es fácil comprender que se plantee como primera tarea de la planificación o de la política planificada el proceso de convergencia, jerarquización y coordinación del llamado "sector público".

La heterogeneidad burocrática no debe, sin embargo, llevar al extremo de oscurecer la existencia de una voluntad estatal, vector de fuerzas encontradas, pero de un peso básico en la conformación de las decisiones que constituyen el proceso planificador real.

En tercer lugar, el Estado aparece como mecanismo de integración y sustento de orden político. Si bien, todos los efectos de la función de integración del Estado pueden ser de difícil aprehensión como totalidad, sus manifestaciones concretas, en tanto poder político son percibidas de manera directa. La primera y básica forma de percepción es la obediencia repetitiva a las normas de un orden determinado provisto de imperio coactivo. La actividad del Estado obliga y los cursos de acción que

/emprende conducen

emprende conducen la actividad social hacia metas. La madurez del proceso planificador del Estado coincide con su mayor capacidad integradora, con gran impulso de racionalización técnica. Pero el universo político no es puramente una obra de razón, el Estado nacional también integra porque recoge las tradiciones y las memorias y aún los mitos históricos para formular el contenido del proyecto nacional.

El proceso de planificación es afectado de una manera diferencial por el tipo de procesos sociales que él debe enfrentar con el denominador común de que todas las políticas planificadas tienen interdependencia recíproca de acuerdo al proceso dominante, lo que vuelve el análisis a la dimensión ya analizada del Estado como escenario.

En suma, podría decirse que, en la dialéctica control e información se sintetizan las nuevas expresiones de la dimensión estatal. Sin embargo, las condiciones de la región hacen que la progresiva implantación de una sociedad técnica no haya culminado en una lógica que termine con la penuria y de paso al consumo o la abundancia generalizada. Por ello es que, acerca de la estructura y distribución del poder del Estado, se mantienen o exacerban los conflictos de proyectos políticos competitivos. En verdad, en el Estado latinoamericano coexisten las formas más sofisticadas de organización tecnoburocrática, junto a las disputas más profundas acerca de los principios de legitimidad de los regímenes políticos. Y esto es importante para la planificación. Aun en los países desarrollados en que esa legitimidad no se discute, la planificación enfrenta resistencias considerables, porque es considerada por algunos grupos como un simple instrumento de afirmación del poder de otros y no como la expresión de un proyecto verdaderamente nacional. Con mayor razón esto ocurre en América Latina por la disputa que se acaba de mencionar acerca de los principios de legitimidad. Esta es una razón más, para usar múltiples planos de análisis y tratar de penetrar más a fondo en los caracteres del aparato gubernamental.

/F. Planificación,

F. Planificación, Estado y aparato gubernamental

1. Aparato gubernamental y capacidad de acción del Estado. Por aparato gubernamental entendemos el conjunto de organismos que configuran lo que se conoce como burocracia estatal o sector público, y además los centros de decisión e instrumentos de acción de que se vale el gobierno en la utilización de dicha burocracia para llevar adelante sus propósitos.

Se consideran aquí separadamente los problemas relacionados con este tema, por ser el Estado, en su acepción concreta de sector público, el actor o agente principal del proceso de planificación y por tener lugar en su interior una parte fundamental de los estudios, decisiones y acciones que constituyen y expresan el proceso de planificación en sus diferentes fases.

Se sabe que el cumplimiento de los objetivos y metas que prevén los programas gubernativos depende de una multiplicidad de factores políticos y técnicos reiteradamente analizados. Hay consenso, también, en señalar que, entre todos ellos, hay uno que está siempre presente y respecto de cuya eficacia se tienen habitualmente serias reservas: la capacidad de acción del Estado.

Pese a esta desconfianza, existe una tendencia permanente a entregar nuevos mandatos y responsabilidades a las instituciones públicas sin realizar una examen adecuado de la posibilidad efectiva que dichas entidades tienen de cumplir con la tarea asignada en la forma y plazos previstos. Dicho examen puede realizarse desde el punto de vista técnico o desde una perspectiva político-social, aspectos que son complementarios, mutuamente dependientes y de similar trascendencia.

/2. Poder burocrático

2. Poder burocrático y planificación. Una primera reflexión, que se aplica con igual fuerza a las grandes empresas privadas, es la preeminencia creciente de las organizaciones complejas. Se ha llegado a afirmar que uno de los problemas contemporáneos es el de compatibilizar un conjunto de libertades básicas con un mundo dominado por grandes burocracias.

La comprobación de tal tendencia apunta simultáneamente a la complejidad, poder y autonomía relativa de esas burocracias. En lo que al aparato estatal respecta, la primera de esas tres características tiene efectos que aminoran la validez de las otras dos. El sector público se torna cada vez más heterogéneo a medida que aumenta en dimensión y variedad de funciones, con la consiguiente multiplicación y dispersión de los centros de decisión, y la fragmentación correlativa del poder. La autonomía propia de esos segmentos burocráticos puede reducir, o al menos influir de un modo que habría que estudiar con más cuidado, en la autonomía de la burocracia considerada, en conjunto, como un agente homogéneo que participa junto a otros en los diversos procesos sociopolíticos y, en particular, en la planificación.

Entre los instrumentos que confieren a la burocracia estatal el poder requerido para cumplir con sus múltiples responsabilidades, está su posición privilegiada para obtener información, y por tanto conocimiento, que la colocan en situación técnica ventajosa frente al resto de la sociedad. Sin embargo, este aserto se hace dudoso, y a menudo claramente falso, cuando se trata de competencia técnica especializada en áreas en que también actúa la gran empresa privada moderna, respaldada por amplios recursos financieros y un personal mejor remunerado. Esta observación adquiere máxima validez en el caso de las firmas transnacionales cuya capacidad planificadora y poder superan a los de muchos Estados nacionales.

/En todo

En todo caso, la capacidad técnica se concentra en América Latina en el sector de expertos con formación universitaria de alto nivel, y normalmente no se extiende a lo que se ha dado en denominar la burocracia tradicional, la que ejerce sin embargo considerable influencia a través de su dominio de los procedimientos administrativos rutinarios, revestidos a menudo de la dignidad de norma fundamental e inviolable a la que no puede escapar ningún asunto, por importante que sea, con lo cual, el proceso administrativo se convierte en escenario obligado de decisión.

Sus diferencias de formación y perspectivas y el manejo de distintos recursos de poder genera las conocidas pugnas entre la tecnocracia y la burocracia tradicional. Los planificadores, ejemplo destacado de la primera de estas categorías, con frecuencia han visto limitadas sus posibilidades de acceso a los centros de decisión y, por consiguiente, su capacidad de influencia y acción, por la resistencia que sus pretensiones coordinadoras generan en la administración. En el esfuerzo por resolver a su favor tales disputas, los órganos de planificación tienden a tratar de sustituir a la "burocracia de planta", imponiendo soluciones y creando mecanismos paralelos que se superponen a los existentes. En la confrontación resultante la burocracia administrativa suele recibir el apoyo de ministros y altos ejecutivos del sector público que dependen de ella para su gestión cotidiana, y que también se sienten amenazados por los planificadores.

Lo anterior no significa que no se produzcan también conflictos de diversa índole entre planificadores y tecnócratas ubicados en distintas instituciones estatales, como se verá más adelante. Tampoco se pretende presentar a los propios planificadores como un grupo homogéneo ya que suelen dividirlos y, a veces, colocarlos en posiciones encontradas, tanto sus diferencias de formación técnica como sus posiciones ideológicas explícitas o implícitas.

/Es ésta

Es ésta una de las razones por las que los planificadores no han logrado, en general, imponer una nueva racionalidad, un estilo distinto de acción y un desplazamiento claro en su favor de la distribución de poder existente en la Administración.

De todos modos, la creciente tecnificación del Estado está produciendo un predominio cada vez mayor de los expertos, cuya consolidación dentro de la estructura gubernamental se refleja bien en el uso del término "tecnoburocracia" para identificarla. Dentro de esta categoría ha surgido en años recientes en algunos países, de los que es ejemplo destacado el Brasil, un significativo núcleo de empresarios públicos "modernos".

La debilidad relativa de los planificadores se extiende a las entidades formales de planificación existentes, a pesar del muy alto nivel administrativo al que generalmente se encuentran hoy ubicados y al respaldo formal que pueda entregarle la legislación, como lo atestigua la norma constitucional vigente desde 1968 en Colombia, sin negar la importancia de ésta como base de legitimidad de la planificación.

Las condiciones reales para asegurar una mayor influencia de los organismos de planificación están vinculadas a su inserción adecuada en el marco sociopolítico global y en el que emerge de los procesos que se desenvuelven dentro del propio aparato del Estado. Aquí sólo se destacan los siguientes:

a) Para vencer resistencias internas a la planificación no basta la autoridad formal ni es solución el repliegue escapista de constituir una oficina de estudios, pues lo que se requiere es una estrategia de los planificadores, que logre generar compromiso y solidaridad tanto en la burocracia estatal como en las élites políticas y corporativas, que deben sentirse participando activamente en la elaboración de los objetivos sociales y ejecución de las políticas que conforman el plan;

/b) así como

b) así como se requiere continuidad técnica para la consistencia de los planes, es indispensable que exista confianza política en los más altos directivos de los organismos formales de planificación. Al respecto, se ha propuesto combinar la estabilidad funcionaria de sus cuadros técnicos con la designación de un núcleo directivo de adecuada competencia técnica (no sólo un jefe) que además esté imbuido de la orientación política e ideológica de gobierno y designado por la más alta autoridad ejecutiva de éste. Podría decirse con propiedad, que si no se cumple esta condición, prácticamente no habrá planificación;

c) se requiere la presencia activa de los planificadores en los centros de decisión principales y muy especialmente, en aquéllos que definen las políticas de corto plazo, no para sustituir a la autoridad respectiva, sino con el fin de llevar la materia a una instancia superior o de definición más amplia si se perciben contradicciones con las proyecciones y previsiones de futuro, el plan u otros objetivos gubernativos de mediano plazo;

d) en general, un gobierno sólo llevará adelante como plan real el que logre configurar al comienzo de su gestión, ya que si no dispone de un programa previamente elaborado, dependerá de las iniciativas que surjan desde los focos de presión social y de los organismos ejecutivos del Estado. En efecto, todo gobierno tiende a poseer más capacidad de iniciativa y poder real de acción en los períodos iniciales de su mandato. Si no dispone de una formulación coherente propia, queda obligado a nutrirse de las sugerencias y/o exigencias que se le hagan por parte de la burocracia, de sus partidarios y de sus opositores. Es éste un requisito técnico de gran importancia y que está además cargado de significación política.

/En definitiva

En definitiva, los organismos planificadores compiten habitualmente con otros centros de poder burocrático que ocupan posiciones que les dan preeminencia en las fases de ejecución del proceso o controlan recursos de poder de mayor gravitación, como es el caso de los Ministerios de Finanzas y Bancos Centrales. Raro es el caso de un organismo de planificación global o sectorial que mantenga una presencia efectiva y persistente en la actividad ejecutiva del Estado. Poco frencuente es también que un desacuerdo Planificación-Ministerio de Finanzas o Planificación-Banco Central, se resuelva en favor de aquélla. Es sintomático que, en cambio, se han registrado algunos casos de influencia importante a nivel de planificación regional, donde la administración tradicional es débil y se establece un contacto más fácil y directo con las diversas organizaciones sociales existentes. Es común, asimismo, que la relación entre organismos sea ambigua y no se detecten con claridad sus atribuciones efectivas, como suele ocurrir entre oficinas o consejos de planificación, comisiones de reforma o coordinación administrativa (o del sector público) y entes similares que comparten o compiten por el liderato efectivo, al interior del aparato estatal. Una manifestación de tales disputas es la insistencia de todo este tipo de organismo en ser ubicado en relación de dependencia directa del Jefe del Estado.

La disputa por la hegemonía sobre el Presupuesto Fiscal ha sido un fenómeno recurrente en el proceso de institucionalización de la planificación latinoamericana. En materia de inversión pública se suele registrar cierta preponderancia relativa del criterio de las entidades planificadoras, en particular en sectores caracterizados por los largos plazos de maduración y realización de los proyectos (centrales hidroeléctricas, obras de regadío, puertos). Cabe sospechar, en todo caso, que - como ya se ha señalado anteriormente - tales sectores tienen

/capacidad propia

capacidad propia para asegurar continuidad y autonomía. En cuanto al presupuesto, importante por cierto, su utilidad como instrumento de planificación y, en especial, de compatibilidad entre corto y mediano plazo, queda de hecho limitada por la forma en que es discutido y aprobado. Este proceso normalmente es fragmentario, incremental y secuencial, características que obedecen sólo en parte a la tradicional inercia burocrática, pues contribuye a conformarlo así el poder de diversos grupos de presión de la propia burocracia estatal o del resto de la sociedad que logran proteger así sus particulares intereses. La discusión separada y parcial, impide la formulación de críticas o propuestas coherentes, lo que favorece el statu-quo.

Desde otro punto de vista, conviene llamar la atención a lo que se ha llamado la "vocación oligárquica" de las organizaciones burocráticas.

En efecto, se comprueba en ella una marcada propensión a crecer y a descubir la necesidad de aumentar su autoridad y de asumir nuevas funciones las que, luego, disputan con fuerza y persistencia a otras entidades. Las organizaciones parecen adquirir vida autónoma, que produce mutación de objetivos y lleva a convertir el desarrollo y ampliación de su campo de acción en un fin en sí. Se genera a la vez, en cada organismo, una suerte de mentalidad propia que resulta determinante en la orientación de sus actividades y en su interpretación de las funciones que se le encomiendan. Este proceso está fuertemente influido, pero no exclusivamente determinado por las inclinaciones de su jefatura. En la medida en que una institución pública se establezca como centro de poder y decisión, o que se perciba que puede llegar a serlo, habrá también interés de sectores ajenos al Estado en ejercer en ella un poder preponderante.

/La autonomía

La autonomía burocrática tiende a alcanzar su máxima amplitud, y en consecuencia, a provocar acciones divergentes respecto del plan, en aquellos sectores que no son objeto de atención preferente - favorable u hostil - de parte del jefe de Estado.

Además, hay que tener en cuenta este tipo de consideraciones cuando se analiza la composición, funciones y autoridad de diversos comités de coordinación que han proliferado en un sector público enfrentado a la necesidad de abordar problemas complejos de manera unitaria y consistente. En verdad, tales comités constituyen, además, lugares de confrontación de personas y de grupos, mesa de negociaciones y lugar preferido por los diversos actores sociales para ejercer presión en pro de sus propios intereses y objetivos. En esas condiciones bien vale la pena examinar si el resultado neto de estos elementos es un aprte a la eficiencia gubernativa, un apoyo a formas concertadas de desarrollo o planificación, si sólo es un reflejo, o si incluso contribuye a la heterogeneidad interna del aparato del Estado. En verdad, de acuerdo a las coyunturas específicas de cada caso particular, pueden tener uno u otro o alguna combinación de esos efectos.

3. Burocracia, planificación y sociedad civil. Como queda ya sugerido de paso en el párrafo precedente, no es sólo por conflictos internos que se produce dispersión, falta de unidad y posiciones antagónicas en el seno del aparato estatal.

En primer término, entre otros fenómenos propios del proceso político global que se descubren en el interior del sector público, se encuentra el clientelismo. Este se presenta, parcializado, en la relación que se establece, en los servicios encargados de áreas o problemas determinados, entre los burócratas y su "clientela" y aparece, asimismo, como expresión de lealtad y compromiso institucional, como instrumento de promoción de la carrera funcionaria y política de los

/jefes y,

jefes y, en otro nivel, del personal subalterno de la entidad. El clientelismo se manifiesta preferentemente en las negociaciones que se producen entre servicios políticos e individuos u organizaciones que representan intereses de sectores de la sociedad civil.

En verdad, el poder, status e influencia que puede conseguir un servicio público determinado, se acrecienta a menudo, cuando dicha entidad asume - y es así reconocido por los interesados - la defensa de algún sector o grupo de la sociedad (con el que mantiene vinculación formal) ante otros centros de decisión. En síntesis, lo que allí, puede ocurrir es que una relacion concebida como de "tutela" se transforma en una de "clientela", en que la componente normativa y reguladora de aquella tiende a ser desplazada por los elementos de negociación y representación que definen a ésta.

Es indudable que, uno de los aspectos políticos más importantes en un análisis del sector público que sea pertinente desde el punto de vista de la planificación, está dado por las diversas formas de interdependencia y en especial, por la penetración de la sociedad civil en la estructura gubernamental. Estos fenómenos se presentan de muy diversas maneras. Como ejemplo, aunque pareza trivial, puede mencionarse el de un organismo gremial de empresarios de obras públicas de un país latinoamericano, que en una época logró una gran influencia en el nivel, distribución regional y ritmo de gastos del presupuesto respectivo gracias, en parte, a un virtual monopolio de la información estadística confiable en el rubro. Esto dio a los empresarios un eficaz instrumento de presión, que produjo un cierto grado de fusión entre la política estatal y la política "privada" en el área de las obras públicas.

/Las vinculaciones

Las vinculaciones profesionales, académicas y aun escolares constituyen canales de influencia empleados asiduamente por las empresas privadas. En el plano institucional, la presencia de representantes de organizaciones no oficiales en los directorios, comités de coordinación y otros organismos estatales, son instrumentos efectivos de presencia del interés privado en la gestión pública.

La influencia así ejercida puede transformarse en un fenómeno de control que implica la existencia, n la burocracia pública, de sectores cautivos que, en tal situación, resultan determinantes en el fenómeno de heterogeneidad intraestatal a que ya se ha hecho referencia, y que contradice la visión de una estructura integrada y monocrática. (Debe reconocerse que cuando ocurre tal control hay fuerte presunción de ignorancia o corrupción).

¿A qué se debe este fenómeno? ¿Es signo de un orden de prioridades que traduce fuertes intereses en la sociedad civil? ¿Resultado de la improvisación? ¿Consecuencia de una mayor capacidad de negociación de sectores más hábiles? En todo caso, lo que queda claro es la importancia que en cualquier intento de planificación tiene la influencia que sectores sociales diversos pueden tener sobre la administración. Sin duda, en este cuadro pueden distinguirse competidores o socios de mayor calibre como las organizaciones de empresarios, las empresas transnacionales y las grandes federaciones sindicales: siempre que tengan algún grado de autonomía real.

4. Administración pública, eficiencia y planificación. La eficiencia de la acción estatal es preocupación prioritaria en la mayoría de las naciones latinoamericanas. El proceso de planificación, tal como se desarrolla en la realidad, es naturalmente, afectado por este problema tan frecuentemente citado.

/A las

A las consideraciones anteriores que, sin duda, reflejan fenómenos que no son ajenos a la insuficiente eficacia administrativa históricamente comprobada, cabría añadir que el concepto de eficiencia sólo se puede evaluar en función de, al menos, los siguientes factores:

a) La existencia de autoridad y disciplina social, concepto que inevitablemente se refleja en la administración estatal;

b) del grado de coherencia técnica y procesal y el dinamismo operativo alcanzados;

c) la congruencia político-técnica de las políticas y demás acciones concretas del Estado;

d) la capacidad de coordinación que si bien no es lo mismo que planificar, constituye uno de sus componentes necesarios. No se han estudiado suficientemente los límites reales a la coordinación derivados de entidades o problemas complejos, especialmente si añaden a esta característica la existencia de conflictos que exigen una función complementaria de arbitraje y decisión. Lo que parece estar claro es que existen tales límites, más allá de los cuales, las instancias formales de coordinación se traducen en una menor eficiencia real;

e) las inevitables restricciones que el factor humano impone a la capacidad operativa de cualquier organización. En el caso del Estado adquiere especial significación el problema del servicio civil, particularmente respecto de las escalas relativas de salarios entre sector público y privado, de las oportunidades de ascenso y demás factores determinantes de la posibilidad de reclutar y retener personal de talento, motivación y dedicación adecuados;

f) la organización

f) la organización institucional de la Administración. Es sabido que el sector público se ha organizado tradicionalmente a base de una clasificación funcional por sectores. Considerando la enorme variedad y complejidad de tareas cabe preguntarse si mantiene su validez la fórmula generalmente aceptada hasta hoy, o es necesario buscar soluciones organizativas más flexibles en que al menos una parte de la jerarquía administrativa responda a una estructura formada en torno a problemas, temas o programas cuyo campo de acción sea suprasectorial o multifuncional. Por ejemplo, un programa integrado de desarrollo rural puede incluir aspectos de educación formal, integración cultural, capacitación, decisiones tecnológicas, políticas de precios y de crédito, asistencia técnica, etc., que normalmente son responsabilidad de diferentes Ministerios;

g) el grado de descentralización y participación. Hay que considerar la posibilidad de lograr mayor eficiencia, mediante mayor entrega efectiva de responsabilidades de acción, participación social y unido a una efectiva descentralización administrativa y a la consiguiente aceptación de múltiples centros de poder y decisión. También esto requiere congruencia entre el estilo de acción así definido y las características del proceso social global y del sistema político.

Por último, el análisis integrado del proceso de planificación tal como se da en la propia estructura del Estado muestra los elementos de continuidad burocrática y de ruptura o discontinuidad que se distinguen en los intentos de planificación. Unos y otros están influidos por factores sociopolíticos y técnicos. En este último casillero se encontrarán, de preferencia, los programas que constituyen

/lo que

lo que podría denominarse el plan rutinario del Estado, en tanto que en el primero se concentran los componentes fundamentales del plan de transformación que responde necesariamente en líneas generales al proyecto político.

Es pertinente añadir que la existencia de la nación, también contribuye a la continuidad de planes y políticas. Ella posee cierta integración y unida y, en consecuencia, un grado de solidaridad que se traduce en políticas que expresan fines comunes de carácter permanente y que subsisten más allá de los conflictos sociales y de las transformaciones del orden político. Dicho de otra manera, historia y tradiciones comunes dan origen a una parte del plan. Desde una perspectiva distinta, cabría señalar que si no existe, al menos en sus elementos esenciales, un proyecto nacional percibido como tal por sectores mayoritarios de la comunidad, las divergencias resultantes pueden imposibilitar toda planificación y tienden, en el largo plazo, a generar proyectos sociales excluyentes de efecto desintegrador.

V. LAS POLITICAS

V. LAS POLITICAS ESTATALES Y SU PAPEL ESTRATEGICO EN EL PROCESO DE PLANIFICACION

A. La relación entre políticas y planificación

De lo expuesto en las secciones anteriores del presente documento se deduce por una parte, que la complejidad y variedad de situaciones, procesos, actores, restricciones técnicas, factores externos imprevistos o incontrolables son de tal magnitud que resulta difícil imaginar que pueda emprenderse con reales posibilidades de éxito un intento de planificación integral.

Por otra parte, se ha procurado demostrar que en proporción decisiva, la suerte del plan se juega en la densa trama que conforma la acción diaria en que participan los diversos actores del proceso de planificación. Es decir, es en la fase de ejecución donde el plan real adquiere su perfil concreto y se marcan las desviaciones, concordancias y contradicciones con el plan formal si lo hubiese.

Son estas premisas las que conducen a dedicar una atención particular a las políticas estatales como expresión fundamental de los instrumentos de acción de que dispone el Estado para lograr sus objetivos económicos, sociales y, por cierto, políticos.

Las políticas estatales son opciones que pretenden resolver problemas; forman parte de un proceso político más amplio del que son definiciones parciales y visibles, y operan en cierto ámbito social con participación de actores que toman posiciones frente a ellas. Están constituidas por acciones y omisiones del Estado que reflejan una orientación predominante y resultan del juego de apoyos, resistencias y negociaciones que surgen, en buena parte, después de elaborado y puesto en marcha el plan.

Algunas consideraciones complementarias surgen de inmediato. Una suma de políticas no constituye necesariamente un plan: ellas pueden ser reacciones o iniciativas dispersas en relación con cuestiones que pasan a primer

/plano por

plano por presión social o por percepción de quienes desempeñan papeles de autoridad. Sufren el influjo y a su vez modifican la estructura de poder, pues afectan de manera diferente a distintos grupos sociales. Sólo pueden analizarse en función de situaciones históricas concretas, ya que están en parte determinadas por condiciones estructurales y problemas específicos de cada sociedad en el período estudiado. Actúan sobre sectores sociales específicos; tienen dimensión espacial, porque irradian sus efectos de manera significativa a un contorno que presumiblemente se pueden delimitar, y tienen dimensiones de tiempo por su persistencia a través de fases sucesivas que conviene diferenciar.

El Estado no siempre toma posición respecto a un asunto, y a veces la que adopta se traduce en omisiones. Por otra parte, también diversos sectores de la sociedad civil definen opciones frente a cada materia, por lo que puede hablarse de políticas privadas como un concepto paralelo al de políticas estatales. Estas últimas se privilegian como objeto de análisis, por la función integradora y de agente más importante del desarrollo y, en consecuencia, del proceso de planificación que ha tomado el Estado, y porque ellas se entienden respaldadas por normas de cumplimiento obligatorio. No significa esto restar significación a la gravitación, que puede ser decisiva de las políticas de ciertos sectores privados.

La comprobación de que una política estatal es parte del proceso político global (integrada o no a un plan) significa que, para abordar su análisis, es necesario adoptar una hipótesis acerca de los rasgos básicos de la evolución de la sociedad respectiva, fundada en alguna interpretación macrosocial estimada suficientemente válida por los responsables del plan. La imposibilidad de prescindir del análisis más general, no disminuye la importancia del estudio de políticas estatales concretas. Lo específico de tema y actores, la consideración de conflictos y consensos parciales relativamente precisos (con sus correspondientes ramificaciones hacia el resto del

/cuerpo social),

cuerpo social), la limitación del análisis a esferas de decisión identificables, constituyen activos de gran valor para este enfoque.

Es, también valiosa la posibilidad de conocer las motivaciones, fuerza y estrategia de los participantes, justamente en aquélla fase del proceso político y en particular del de planificación en que todos los actores con capacidad para hacerlo intervienen en él, dado el impacto directo que provocan en todos ellos las acciones emprendidas por el Estado o por otros actores. Cabe consignar respecto a este último punto que el "sector privado dirige sus presiones a la manera tradicional sobre entidades ejecutivas y respecto de medidas específicas del plan real que va ejecutando el Gobierno" 1/, observación coincidente con la de que "el juego de negociación, transacción y resistencia comienza después de elaborado el plan y rigidizada la posición formal del Gobierno" 2/.

En el contexto de un proceso de planificación no basta, salvo excepciones, considerar políticas aisladas, de manera que es preciso seleccionar del proceso social y planificador más amplio aquellos elementos más significativamente relacionados con el problema a resolver y con la política estatal a aplicar o evaluar. Esta observación conduce, a la consideración conjunta de un haz de políticas definido a partir del objetivo central que se desea alcanzar.

La opción sugerida constituye, en verdad, una forma de abordar la tarea planificadora cuya particularidad reside en la consideración simultánea de fines y medios, tanto técnicos como políticos, como manera de facilitar la coherencia y la unidad; aplicada a conjuntos finitos, cuidadosamente seleccionados, de objetivos y políticas, podría configurar un nuevo estilo

---

1/ Instituto de Estudios Colombianos. Estado y planificación. El caso de Colombia, ILPES, 1976.

2/ R. Cibotti y O.J. Bardeci. Un enfoque crítico de la planificación en América Latina, ILPES, 1972.

/planificador orientado

planificador orientado a conciliar el realismo que reclaman los gobernantes con sus deseos de imprimir orientaciones definidas al cambio social preferido.

B. Clasificación de las políticas estatales

Existen diversos intentos de clasificar las políticas estatales. Se ha señalado, por una parte, que son de administración, de intervención o estructurales, según esté orientadas a afectar la capacidad de gestión del gobierno, la de coerción institucional del Estado o la de dominación que conforma la estructura de poder. También se ha manifestado que son distributivas, redistributivas, reguladoras o de autorregulación, agregándose que lo más importante es determinar si son o no de "suma cero" y si sus efectos son simbólicos o materiales 1/. Más que las tipologías en sí mismas, interesa destacar los conceptos en que se basan, relacionados con factores que ningún intento de planificación puede ignorar, sea para evaluar una experiencia pasada, sea para formular y llevar a cabo planes y políticas viables.

Sería útil, quizás, contar para este objeto con criterios adicionales de clasificación. Por ejemplo, las políticas podrían diferenciarse según los instrumentos de poder a los que de preferencia recurren: norma legal obligatoria, control coercitivo, persuasión, estímulo o incentivo, etc. De manera similar, convendría clasificarlas según si favorecen o perjudican a uno o más sectores sociales en términos absolutos o relativos.

Además, sería conveniente intentar una clasificación de políticas estatales que diera cuenta de la forma institucional en que se configura la responsabilidad política de sus ejecutores.

Por fin, se aclararía considerablemente la relación entre factores técnicos y políticos si fuera posible construir una clasificación suficientemente

1/ Ver R. Salisbury, Analysis of Public Policy.

/significativa de

significativamente de los instrumentos técnicos de mayor importancia y de condiciones que posibilita su uso.

Llegar a disponer de una matriz que considere simultáneamente las tipologías así elaboradas facilitaría, sin duda, el análisis sistemático de políticas concretas, siempre que se entienda que la variedad y dinámica del proceso social supera cualquier marco rígido, de modo que una clasificación orientadora puede ser útil, pero jamás suficiente.

En todo caso, las categorías que se destacan en las tipologías enunciadas ayudan a determinar los requisitos que debe llenar una política estatal para ser eficaz tanto en relación con los objetivos que se propone, como frente a los obstáculos que enfrentará en su desarrollo, todo ello en el marco del plan formal o del programa gubernativo correspondiente.

C. Adecuación y eficacia técnica de las políticas estatales

Condición básica de toda política es su consistencia. Dado que son múltiples las contradicciones e incompatibilidades en que una política puede incurrir es necesario un análisis más detallado.

En primer término, conviene recalcar que las políticas estatales suelen ser ineficaces como consecuencia, entre otras cosas, de una o más de las siguientes deficiencias primordialmente técnicas:

a) Inadecuación derivada de una definición imprecisa o errónea de los objetivos de las políticas mismas;

b) limitaciones causadas por la falta de coherencia entre la identificación de los sectores sociales concretos que las políticas pretenden beneficiar y la capacidad afectiva de los instrumentos utilizados para alcanzar y favorecer realmente a esos grupos;

c) insuficiencia, falta de continuidad y de confiabilidad de las informaciones, estadísticas y demás antecedentes requeridos tanto para la formulación como la ejecución de las políticas;

/d) incomprensión,

d) incomprensión, rechazo u otros obstáculos ligados a diferencias culturales y falta de integración nacional, tanto en lo que respecta a la percepción de los objetivos que se persiguen y de las políticas respectivas por parte de los beneficiarios potenciales, como en relación a la comunicación entre éstos y los funcionarios públicos responsables de la aplicación de la política;

e) inadecuada o tardía elaboración, aprobación o utilización de las disposiciones legales y reglamentarias requeridas, por fallas del aparato gubernamental o del Poder Legislativo;

f) acontecimientos exteriores no previstos y efectos inesperados de los mismos, rubro que ha tenido vigencia dramática para muchos países en años recientes. Las crisis de balance de pagos producidas por el alza de precios del petróleo y la situación simultánea de inflación y depresión en las naciones industriales, ha obligado no sólo a drásticos cambios de política económica, sino al abandono total o parcial de más de un plan formal de desarrollo;

g) omisión o consideración insuficiente del efecto no deseado que respecto del o de los objetivos en estudio, producen políticas estatales diseñadas con otro propósito y en relación a otras materias. Así, la política arancelaria, las tasas de interés y los impuestos a la nómina de salarios dictados en función de problemas de balance de pagos, disponibilidad de crédito o ingreso fiscal, por ejemplo, tienen - a igualdad de otros factores - determinada influencia e introducen algún sesgo en la selección de tecnología industrial. El conocimiento y atención más plena a las complejas relaciones de interdependencia existentes entre objetivos socioeconómicos y políticas estatales diversas, es una exigencia primordial de todo proceso de planificación.

D. Las políticas

D. Las políticas estatales y el apoyo o resistencia de las fuerzas sociales y políticas

La coherencia técnica y la compatibilidad recíproca de las políticas estatales dista mucho de ser condición suficiente para su eficacia real, la que es, también, y a menudo de manera principal, el resultado de fenómenos de tipo sociopolítico.

En primer término, y como observación de tipo general, si el plan formal o programa de gobierno contiene un determinado objetivo nacional realmente prioritario, el hecho tiene repercusiones claras, y orientan las políticas estatales en las áreas más diversas. Así ocurre por ejemplo si se propone maximizar la tasa de crecimiento económico, la igualdad en la distribución del ingreso, o la seguridad nacional. Las restantes demandas sociales quedan supeditadas a los requerimientos de aquel objetivo básico, con lo cual se restringe, en cierto modo, la libertad de las políticas individuales. En tal eventualidad el haz de políticas más relevante del proyecto es aquél que corresponde a los campos de acción que llevan más directamente al logro del objetivo propuesto y a las áreas en que se presume se concentran las resistencias a esa finalidad prioritaria. Del análisis pertinente podría derivar no sólo una apreciación de viabilidad, sino también de los costos y beneficios sociales esperados; la mayor o menor importancia que a éstos se atribuya dependerá de los juicios de valor implicados.

Por otra parte, son diferentes las prioridades y urgencias del proyecto político y, por consiguiente, del plan y de las políticas estatales, según que se trate de un régimen político nuevo o de uno ya consolidado, y según las circunstancias que llevaron a su implantación. Si se trata de un régimen nuevo y éste es una democracia representativa, la urgencia política otorga primera prioridad a la aprobación de normas constitucionales y demás reglas de juego para el funcionamiento de la sociedad, lo que impone a la agenda

/de cuestiones

de cuestiones sustantivas que conforman el plan y a las políticas estatales, la restricción de ser compatibles con la transición política y con las normas emergentes. Por el contrario, si el nuevo régimen es autoritario, la institucionalización política probablemente se postergue y en el corto plazo se atienda a problemas cuya solución pueda tener impacto inmediato, con miras a legitimar el régimen a través del éxito en la gestión. En estas condiciones, la rapidez de las decisiones y sus efectos, dada la mayor voluntad y capacidad de hacer uso de la coerción necesaria, contribuye a configurar los planes, programas gubernativos y políticas concretas correspondientes.

Toda política estatal procurará, obviamente, maximizar el apoyo y minimizar la resistencia dentro de los márgenes compatibles con el fin que se propone. En este sentido, el haz de políticas pertinente incluye el análisis de materias que pueden generar la oposición de grupos sociales con cuyo apoyo se espera contar para resolver otros problemas de alta prioridad. Se ha señalado, por ejemplo, que la actitud negativa del gobierno de la República Española frente a las demandas catalanas de mayor autonomía regional le restó el apoyo de importantes sectores que podrían haber coincidido con otras iniciativas del régimen y, en definitiva, evitado su caída 1/.

Por otra parte, es habitual el cambio de dirección y finalidad real de las políticas, provocado por la acción de grupos sociales con poder suficiente, generando los consiguientes desajustes entre plan y realidad. Ello invita dar atención preferente en el estudio de casos o en la formulación de planes y políticas, a las transformaciones en la estructura de poder y demás factores políticos y técnicos que contribuyen a dejar en claro y a prevenir tales desviaciones.

1/ Ver J. Linz, The Breakdown of Democracies: Spain

/E. Análisis de

E. Análisis de algunas políticas concretas y de factores que las afectan

En los párrafos que siguen se intenta, a través de algunos ejemplos, presentar de manera gráfica las dificultades técnicas y sociopolíticas que pueden surgir en casos concretos y que envuelven dilemas sustantivos y estratégicos que es necesario resolver adecuadamente para mejorar las posibilidades de éxito.

1. Acentuación de lo ideológico o de lo pragmático: la reforma agraria.

Como ya se ha señalado, para más de un país latinoamericano resulta pertinente debatir si en un programa de reforma agraria deben enfatizarse sus términos ideológicos o pragmáticos, situación que también ha sido discutida en el contexto de la república española 1/. Así, por ejemplo, si se destaca el primer aspecto, es posible esperar una mayor movilización social en apoyo del programa pero, al mismo tiempo, se maximiza la oposición, a la que se suman sectores que se sienten potencialmente amenzados por el principio justificatorio utilizado. Asimismo, el planteamiento ideológico multiplica las expectativas y, por consiguiente, las demandas, ya que al invocar prioritariamente el acceso a la tierra, se genera un derecho cuyo cumplimiento todos querrán exigir, lo que, en verdad, no es sino la otra cara de la movilización social buscada. El resultado neto del juego de estos factores y de otros que aquí se omiten, sólo puede juzgarse en cada situación particular.

El problema se complica aún más si se considera que la elevación efectiva del nivel de vida de los sectores sociales beneficiados requiere la asignación prioritaria de recursos para fines de capacitación, asistencia técnica y apoyo crediticio a los nuevos productores, lo que, a su vez, se facilita de existir suficiente respaldo social. Todo ello sin olvidar un problema político-técnico

1/ Ibid.

/adicional dado

adicional dado por la necesidad de crear o perfeccionar canales eficientes para la comercialización de esa producción, evitando que intermediarios poderosos logren imponer precios y retener para sí una proporción considerable de su mayor valor.

Por fin, la decisión debe tomar en consideración el siempre latente conflicto entre precios agrícolas y precios industriales.

En síntesis, la forma de plantear la cuestión dependerá de la percepción que se tenga, en definitiva, de las restricciones existentes y del efecto neto resultante de apoyo y oposición según se adopte uno u otro de los enfoques inicialmente enunciados.

2. Los resultados difieren del objetivo inicial: la vivienda. Este es un objetivo prioritario del desarrollo que tiende a solucionar un problema social apremiante, y a constituirse, a la vez, en un instrumento permanentemente utilizado por los gobiernos para aumentar el empleo y la actividad económica en el corto plazo, e inducir así una mayor tasa de crecimiento. Los beneficiados teóricos son los "sin casa", los desocupados y, en general, los sectores más desposeídos de la población. Enfrentados a esta doble prioridad los gobiernos se encuentran, en primer término, con la limitación de los recursos disponibles para financiar con fondos públicos la construcción de viviendas populares o con la dificultad política y técnica de transferir al Estado recursos adicionales suficientes por la vía tributaria. Al mismo tiempo, la reactivación económica apremia, por lo que el camino más directo es aprovechar el fácil acceso al crédito y al capital de las empresas constructoras, las que, por cierto, no son espectadores pasivos de este proceso, sino que utilizan todo su poder para influir en la estructuración definitiva del programa. Paralelamente se estimula el ahorro privado para la vivienda, pero los grupos que simultáneamente desean casa y pueden ahorrar, pertenecen a sectores medios normalmente afiliados a organizaciones gremiales poderosas,

/que se

que se movilizan desde el instante mismo en que se plantea el programa, con la finalidad de extraer de él la mayor cuota de beneficio. El resultado suele ser que las dimensiones de la casa-tipo se ajustan a las expectativas de la clase media, que se establecen exenciones y privilegios para constructores e inversionistas y se crean además sistemas de ahorro y préstamo. Así, la política se convierte, en definitiva, en el instrumento de un programa habitacional para grupos medios. No se discute aquí el beneficio social resultante de tal iniciativa; interesa sólo señalar que el resultado difiere de las intenciones originales o de la presentación formal del plan.

El análisis se complica al añadir la frecuente disputa técnico-política al interior del aparato gubernamental entre los que quieren construir viviendas y quienes se preocupan por un desarrollo urbano más armónico. A las consideraciones de diversa índole que se hacen para justificar uno u otro énfasis en la definición más precisa del objetivo, se añaden las presiones que ejercen dueños de tierra urbana, intermediarios financieros, gremios de arquitectos o constructores, organizaciones de trabajadores y otros sectores que consideran afectados sus intereses por la decisión final y el programa real que pueda emerger. Asimismo, podrían señalarse los conflictos que pueden suscitar, por ejemplo, programas de autoconstrucción ante los que - en función de sus expectativas previas - diferentes grupos y organizaciones sociales reaccionan en forma encontrada, a lo que se suma la influencia de los fabricantes de materiales de construcción que pueden ver afectadas sus ventas futuras.

3. Conflicto distributivo, poder económico y disciplina social: la generación de ahorro. Las teorías interpretativas del proceso macrosocial, los problemas que plantea la estructura de poder y su eventual transformación y, en especial, las relaciones entre poder político y poder económico, son determinantes en las políticas de acumulación. El aumento de las tasas de ahorro e inversión figura en lugar destacado en todos los programas de gobierno

/latinoamericanos, y

latinoamericanos, y es parte de cualquier proceso planificador que aspire a superar las meras funciones de previsión y coordinación.

La unanimidad de criterios desaparece, sin embargo, cuando se entra al análisis de quién debe ahorrar, de la manera de incentivar el ahorro o de extraerlo del producto social, de las formas de canalizarlo hacia la inversión, y de quiénes y en qué proporciones se han de beneficiar de la inversión. Todas estas cuestiones inciden en la distribución del consumo o del ingreso presente y futuro, del patrimonio y del poder económico.

Con el fin de ilustrar las implicaciones de esta trascendental materia para la planificación, se analizan a continuación tres modelos "puros" que podrían formularse con miras a la generación de excedentes, en el entendido de que puede proponerse también, cualquier combinación de ellos y que no están en discusión los méritos e inconvenientes de cada cual ni su factibilidad técnica.

i) En el primer caso, la mayor acumulación proviene principalmente del ahorro de los sectores de ingresos medios y altos y, en especial, de las empresas privadas. Este esquema, congruente con el modelo capitalista privado de desarrollo, debiera significar una mayor compatibilidad, al menos en el corto plazo, entre aspiraciones de aumento inmediato de consumo y capacidad de ahorro de los diferentes sectores sociales, produciendo en cambio una tendencia acentuada a una mayor concentración del ingreso, del patrimonio y del poder económico, con su efecto consiguiente en la estructura del poder político. Si el mayor ahorro es producto de la compresión de los salarios, serán más intensas las tensiones y conflictos sociales manifiestos y latentes. Si el modelo resulta en un crecimiento económico suficientemente rápido como para que los beneficios alcancen a un alto porcentaje de la población o, por lo menos, de quienes tienen organización y capacidad para ser actores políticos, las tendencias conflictivas pueden quizás, aliviarse.

/El que

El que esto ocurra o no depende de si los diversos sectores sociales se conforman con mejoramientos absolutos, o si son más sensibles a los aspectos relativos de la distribución. Depende, asimismo, del grado en que se acepte el postulado de que en un sistema competitivo no todos pueden progresar simultáneamente, de modo que la exigencia social no se plantee en términos de soluciones para todos, sino de oportunidades de movilidad social y progreso económico para una proporción "razonable";

ii) en un segundo caso, el ahorro (o su incremento) proviene fundamentalmente del Estado. Cabe presumir que, en tal caso, no se presentan las tendencias concentradoras del ingreso y del patrimonio y se acrecienta el poder económico del Estado, acentuándose la lucha por su control y planteándose el interrogante del efecto global de una máxima coincidencia entre centros de poder económico y centros de poder político. Radicados ambos en el Estado, adquieren preeminencia indiscutible los grupos que puedan asegurarse una mayor cuota de poder dentro del aparato estatal. Desde otra perspectiva, la transferencia masiva de recursos al Estado por la vía tributaria, la expropiación de empresas o la compresión del consumo popular producen serios "roces" en el sistema, poniendo en cuestión la viabilidad política del modelo;

iii) la tercera posibilidad es que el mayor excedente sea captado por los sectores de ingresos medios y bajos, mediante el aumento de los salarios reales y que se destine a ahorro la mayor parte de ese aumento. En este esquema es mínima la compatibilidad entre expectativas inmediatas de mayor consumo y capacidad de ahorro, en tanto que se reducen, evidentemente, las desigualdades de ingreso, patrimonio y poder. Esta alternativa llevará probablemente a comprimir las utilidades e impedir o limitar el aumento del patrimonio personal de los empresarios y sectores propietarios en general; lo que hace dudosa su compatibilidad política con un sistema eficaz de empresa privada, ya que los grupos afectados pueden negarse a aceptar los cambios redistributivos propuestos y oponer resistencia activa o pasiva al proyecto.

/Por otra

Por otra parte, dado el bajo nivel inicial de consumo de quienes deben ahorrar, es probable que no sean suficientes los estímulos e incentivos al ahorro para lograr el resultado deseado, por lo que el esquema podría requerir, entre otras medidas, al establecimiento de un sistema de ahorro forzoso. Se hace entonces vital la existencia de un alto grado de voluntad y disciplina social entre los sectores que constituyen el eje del modelo.

Al respecto cabe consignar que si es fácil conseguir respaldo para medidas que signifiquen un mayor consumo inmediato y el sacrificio de otros, mucho más difícil resulta obtener apoyo para políticas que llevan consigo el sacrificio propio en el corto plazo, aun cuando no haya dudas sobre los beneficios esperados de plazo medio.

Como se deduce de lo anterior, se trata aquí de una política estatal compleja, dado que suele tener objetivos múltiples y porque según la alternativa que se elija, su suerte se define en diferentes áreas de confrontación.

Por ello, la formulación e implementación en materia de ahorro e inversión, de una política estatal económica y políticamente viable y consistente, exige máxima capacidad creativa en la planificación y el arte de gobernar, y es un buen ejemplo de la gran diversidad de variables y circunstancias que suele ser necesario considerar cuando se formula un programa de acción.

4. <u>La compatibilidad en el tiempo o las políticas económicas de corto plazo.</u> El progreso técnico logrado en épocas recientes mediante la construcción de modelos que permiten compatibilizar precios, ingreso, cantidad de dinero, tipo de cambio y otras variables decisivas en la coyuntura económica de corto plazo, no es suficiente para asegurar una política sostenida y eficaz en relación a los objetivos que los gobernantes puedan haberse propuesto.

La pugna por la distribución del ingreso, es quizás el más conflictivo de los problemas sociopolíticos. Se trata, a la vez, de una materia de

/extrema complejidad

extrema complejidad técnica respecto de la cual los especialistas están lejos de tener claridad ni acuerdo y que está vinculada a conjuntos diferentes de factores según el grupo social y la actividad económica que se considere.

Desde el punto de vista sociopolítico baste, sin embargo, señalar que la acción diaria de los diferentes grupos tiene efectos directos en el modelo o plan de corto plazo. A través de las variaciones de precio, el manejo del crédito, las peticiones y negociaciones colectivas de salarios, la huelga, la presión política, los distintos actores utilizan el máximo de su respectivo poder para inclinar la balanza en su favor.

No es viable, en consecuencia, sostener una política consistente sin medir la capacidad de ejecución real que se tiene en función de la combinación de apoyo y rechazo específicos que se esperan y la autoridad de que efectivamente se dispone.

Cuanto mayor es, en un momento dado, la polarización social mayor es la dificultad de sostener una política coherente de ingresos que permita mantener las relaciones entre precios, salarios, déficit fiscal y balanza de pagos en condiciones simultáneas de coherencia de corto plazo y de su persistencia continuada a través del tiempo dentro de los rangos previstos de cambio entre dichas variables que resulta de los objetivos del plan. Es mayor la posibilidad de éxito en esta materia cuanto más fragmentadas sean las demandas sociales. La acumulación de presión social contraria a lo programado en torno a una cuestión determinada es una situación en extremo desfavorable que, no necesariamente se resuelve por medios coactivos. Disciplina social y autoridad gubernativa son, sin duda, condiciones necesarias como lo son también la percepción de justicia y sacrificio compartido como base de aceptación de aquellas.

/La presencia

La presencia gremial de los propios funcionarios del Estado que reclaman para sí una mayor cuota del ingreso social suele ser factor importante y en ocasiones detonante principal, de una crisis en materia de política de ingresos. Son en tal caso, los grupos que tienen mayor capacidad de presión (maestros, bancarios, trabajadores de la salud, obreros portuarios y del transporte en general) los que encabezan movimientos reivindicativos, estimulando la reacción posterior de otros. La heterogeneidad acrecentada y la pérdida de eficiencia del aparato gubernamental es otra de las tantas consecuencias que producen conflictos de este tipo, que se procura superar por vía de las "escalas únicas de sueldo". Esta solución técnica requiere no sólo apoyo político suficiente, sino que plantea habitualmente, el problema técnico-político adicional de la relación entre remuneraciones del sector público y privado, y en definitiva, la cuota relativa de talento y dedicación con que puede contar el aparato estatal.

5. Concordancia o disenso social en relación a funciones determinadas: la política de empresas públicas. De todas las funciones que desempeña el Estado contemporáneo, ninguna ha producido una polémica más persistente que la relacionada con la existencia y rol de las empresas públicas. La controversia está lejos de haber sido superada, y constituye un problema que en América Latina aparece estrechamente ligado al tipo de régimen político y de ideología dominante en cada país y momento histórico. No es extraño entonces que el debate haya tomado un cariz en que predominen valores y prejuicios de distinta naturaleza, lo que impide el análisis sereno y objetivo de los temas sustantivos que, como en los casos anteriores, incluyen tanto factores técnicos, administrativos y económicos como variables sociopolíticas.

Resulta, pues, indispensable fijar una posición respecto de esta materia en cualquier intento de planificación. La claridad de las reglas del juego y la definición lo más precisa posible del rol atribuido a ambos

/tipos de

tipos de empresa y a sus respectivos campos de acción son requisitos básicos de viabilidad política y técnica del plan.

Sin duda, para ello, será necesario analizar factores como la contribución al ahorro y la inversión, el papel de regulador del mercado, de estímulo a la industria nacional por vía de poder de compra, de apoyo directo o indirecto a otras empresas nacionales, de factor de competencia orientado a incrementar el nivel de eficiencia productiva, la decisión de subsidiar a determinadas actividades o sectores de la población, la preservación de la autonomía y la capacidad de negociación nacional frente al capital extranjero, el apoyo al desarrollo de las actividades de pequeña escala o baja productividad, la sustitución o control del monopolio privado, el apoyo al productor pequeño en situación de inferioridad para comercializar su producto u obtener insumos, crédito y asistencia técnica, etc. Atención especial cabría dar al rol de la empresa pública o privada como factor o agente impulsor de la descentralización espacial del desarrollo económico.

Cada uno de estos casos presenta problemas diferentes en relación a aspectos de costos, superávit o déficit y organización. Implica, además, el apoyo u hostilidad de sectores de la sociedad civil, en especial de las organizaciones empresariales industriales, financieras o agropecuarias, generando procesos complejos en que resulta determinante la estructura de poder existente y el grado de movilización social y activación política de diferentes conglomerados o colectivos sociales.

Sin embargo, por muy sofisticados o pragmáticos que sean los análisis que puedan hacerse en cada caso particular, es indudable que los actores del proceso que son, respectivamente, las empresas privadas nacionales y transnacionales y las empresas públicas y órganos pertinentes de decisión del aparato gubernamental, deben conocer en sus rasgos esenciales el rol que a cada uno le atribuye el sistema vigente y las normas que regirán su comportamiento. Tales definiciones no aseguran por sí mismas el consenso sociopolítico requerido pero constituyen una condición necesaria para lograrlo.

/VI. PERSPECTIVAS

VI. PERSPECTIVAS Y FUNCIONES DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

A. Un examen de posibilidades

Ha quedado en evidencia hasta aquí la complejidad del proceso planificador, sobre el que gravitan múltiples factores de diversa naturaleza ya suficientemente enunciados y reiterados. De esta afirmación no se deduce conclusión alguna respecto de lo que cabe esperar de la planificación como instrumento concreto de acción del Estado en América Latina.

No hay una respuesta única para esta interrogante fundamental. Es posible atribuir a la planificación una diversidad de roles alternativos que corresponden a perspectivas diferentes y que en cada caso muestran una constelación distinta en cuanto al peso relativo de los factores que en ella influyen. Esta variedad es inherente a la teoría y al campo de acción propia de la planificación.

En la práctica planificadora coexistirán, habitualmente, estas diferentes perspectivas en condiciones de preeminencia relativa, vinculadas estrechamente a la naturaleza y propósitos del proyecto político propuesto.

La presentación que a continuación se hace, tiene por objeto mostrar una diversidad de facetas que, desde ángulos diversos contribuyen a justificar y facilitar la percepción del sentido profundo de la planificación.

1. Primera perspectiva: continuidad o cambio social. Un plan basado en el juicio de que la estructura de la sociedad y las tendencias prevalecientes en su evolución no son adecuadas, pondrá el acento en la transformación y el cambio social. Su naturaleza es predominantemente política, y deberá enfrentar los conflictos que surjan de la resistencia que a todo o parte del plan opondrán quienes discrepen con los valores que lo inspiran y se sientan amenazados o perjudicados por las propuestas que contiene.

/En este

En este caso resulta indispensable conocer a fondo las estructuras de poder existentes en relación a los problemas o sectores conflictivos y adoptar un plan o una estrategia política que constituyan una "trayectoria viable" para dar cumplimiento a los propósitos de cambio. Se ha señalado, además, con razón, que el proyecto y el plan transformador da generalmente mayor énfasis a las acciones innovadoras y a la movilización de recursos que a la evaluación económica de su asignación.

Por el contrario, si se postula - al menos en sus líneas gruesas - mantener la orientación y tendencias del proceso social anterior, el esfuerzo planificador se concentra en mayor medida en los problemas de asignación alternativa de recursos y adquiere un carácter marcadamente incremental.

Cabría agregar como ejemplo de las condiciones más favorables a una congruencia plena entre elementos diversos, que a un plan de transformación debe corresponder un presupuesto público por programas que se someten a análisis total, en tanto que un plan de continuidad puede basarse en un presupuesto convencional por objeto del gasto, en que se aprueban variaciones marginales respecto del período fiscal anterior.

En verdad, estas tendencias contrapuestas coexisten en proporciones variables en cualquier proceso planificador, sin perjuicio de presentar una connotación conservadora o renovadora predominante.

Desde luego hay programas que por su naturaleza adquieren una continuidad y autonomía técnica considerables, como sucede por ejemplo con los planes de desarrollo energético, de regadío o transportes. Del mismo modo, programas de educación o salud, una vez iniciados, generan procesos que no sólo reciben apoyo social generalizado, sino que técnicamente resultan de difícil paralización o reorientación. En otros casos, la continuidad de diversos programas se mantiene sólo por rigidez o inercia burocrática, incluso cuando hay acuerdo en contrario.

/No cabe

No cabe deducir de todo lo anterior que en un plan de transformación sólo pesan factores sociopolíticos, en tanto que la continuidad está dada por lo técnico. En efecto, la viabilidad de cualquier cambio depende también de los datos objetivos de la realidad, mientras que en la continuidad de un programa educativo o de un plan de construcción caminera puede resultar determinante la capacidad de presión del gremio de maestros o de los contratistas de obras públicas en su caso.

2. Segunda perspectiva: dirección del proceso social o asignación racional de recursos. Si se propone que la planificación sea un instrumento de orientación del proceso social, se producirá una mayor participación del Estado y serán los centros de decisión situados al interior del aparato gubernamental los de mayor gravitación relativa. Lo anterior no significa necesariamente planificación centralizada ni supone obligadamente una acción estatal preponderante en la esfera productiva, pues el modelo planteado sólo obliga al Estado a tomar la iniciativa, siendo compatible tanto con el uso de instrumentos indirectos de incentivo o desaliento, y en general, con el funcionamiento del mercado, como con el empleo de mecanismos de control, regulación o acción directa.

La congruencia técnico-política es en este caso de gran importancia, debiendo cumplirse tanto respecto de los fines como en relación a las políticas destinadas a lograr su materialización.

Si, por el contrario, se estima que la orientación del proceso socioeconómico debe resultar principalmente de las acciones que surjan en la sociedad civil, la planificación procurará conseguir una asignación racional de los recursos públicos cuyo óptimo está dado, entonces, por su eficacia para apoyar las iniciativas privadas. En estas condiciones, la planificación no es políticamente neutra, sino que acepta y hace suya la orientación resultante del juego de poder en la sociedad, en tanto que su actividad propia y específica cae principalmente en el campo técnico-económico.

/3. Tercera perspectiva:

3. Tercera perspectiva: funciones de previsión, coherencia y unidad. El análisis que sigue, nacido de una serie de agudas observaciones sobre la experiencia francesa, es de utilidad para comprender o juzgar la contribución al desarrollo que la planificación está en condiciones de efectuar, al destacar e intentar una clasificación de sus funciones más esenciales de tipo general.

En síntesis la planificación puede cumplir tres propósitos diferentes:

a) Previsión o reducción de la incertidumbre. Corresponde a su acción en un campo que le es propio, la de construir una representación específica del futuro, que muestra las restricciones del mismo que no pueden ignorarse sin grave riesgo y las tendencias que escapan al control de la sociedad y cuya existencia es necesario reconocer y aceptar. Es el mundo de la proyección económica y social de largo y mediano plazo, cuya fuerza radica en el manejo de información no compartida y en las sofisticadas técnicas de cálculo que han encontrado su expresión reciente más espectacular en los modelos mundiales surgidos en torno y como consecuencia de las actividades del Club de Roma.

Es indudable que el papel orientador que la planificación puede llegar a cumplir por esta vía es de gran importancia. En la medida que sus señales son recogidas y utilizadas por el sistema productivo y por los grupos sociales estratégicos, queda trazada una trayectoria del desarrollo que facilita y da un marco a las decisiones de los actores principales. El área en que quizás esta función puede hacer una mayor contribución corresponde al de las proyecciones o modelos de corto plazo, referidas a las variables económicas fundamentales (plan operativo anual y otros), que reducen la incertidumbre en cuanto son guías para la acción inmediata de todos los actores y en la medida que proyecten al futuro las consecuencias de conductas alternativas de plazo corto.

/Conviene, sin

Conviene, sin embargo, advertir que existen algunas limitaciones que relativizan el impacto probable de esta actividad prospectiva. En primer término hay que entender que cualquier proyección de este tipo contiene una serie de supuestos implícitos de naturaleza ideológica y sociopolítica respecto de la sociedad y su evolución futura. Por otra parte, el conocimiento especializado, su lenguaje propio y hermético y la presentación cuantitativa de resultados que la caracterizan restringen el debate social a círculos elitarios de expertos. Estos fenómenos pueden conducir a su rechazo por parte de diversos grupos sociales que no se sienten obligados a compartir sus supuestos o quedan excluidos de toda participación real. En razón de las mayores diferencias culturales y educativas, menor integración nacional y participación general más restringida, este fenómeno puede ser particularmente intenso en América Latina. Con todo, en esta región, el desafío máximo con que debe enfrentarse la planificación en este terreno es la necesidad de prever también las grandes líneas del desarrollo mundial y detectar a tiempo sus posibles crisis de orden económico y político.

b) Reducción de la incoherencia. Se trata de utilizar el instrumento planificador esencialmente como una forma de lograr mayor compatibilidad entre fines y medios. Su función es aquí primordialmente la de proponer orientaciones y normas generales. Si bien la aceptación generalizada de éstas contribuye de por sí a reducir la incoherencia, un efecto, que por lo demás también puede traer la elaboración de proyecciones, se entiende en este caso que la búsqueda de mayor coherencia es una tarea de naturaleza más específica y operativa.

Es necesario convertir normas generales en opciones precisas entre las que deben elegir quienes tienen la responsabilidad de decisión. Su campo de acción más obvio está en la compatibilidad entre recursos

/disponibles y

disponibles y metas programadas y muy especialmente en la consistencia entre los fines propuestos y las políticas destinadas a lograr su cumplimiento y la de éstas entre sí. Se entiende que este concepto es aplicable tanto a las políticas estatales como a las políticas privadas de empresas, sindicatos u otras organizaciones sociales. Habría que añadir que la función así planteada requiere, en sociedades poco consensuales como las latinoamericanas, de una preocupación particular por la coherencia técnico-política y puede, por tal motivo, ser la más ambiciosa y difícil de las metas que se proponga la planificación.

c) Unidad o reducción de la diversidad. Contiene este concepto una doble perspectiva. Por una parte, cabe interpretarlo como la tarea de reducir la fragmentación y dispersión en la acción del Estado, a partir de la producción de normas internas aplicables al aparato gubernamental. No cabe duda que es ésta una responsabilidad inherente al Estado a cuyo mejor cumplimiento pueden contribuir los instrumentos de la planificación.

Por otro lado, se concibe como la generación y difusión de normas al conjunto de la sociedad con el objeto de conseguir la adhesión o al menos la aceptación pasiva y consiguiente conformidad de comportamiento de parte de los diversos actores sociales. Para lograrlo puede utilizarse tanto la persuasión como la imposición coercitiva.

En el caso francés, los instrumentos elegidos para este propósito han sido la concertación como método para conseguir una aproximación entre actores con diversidad de valores e intereses, y la presentación

/de un

de un modelo de simulación del funcionamiento futuro de la sociedad como punto de partida del esfuerzo de concertación. Se ha tratado principalmente de aplicar al comportamiento de empresarios y sindicatos. El hecho de que no haya sido posible producir por este camino una política de ingresos aceptada explícitamente por las partes muestra las dificultades sociopolíticas de tal tarea.

En un sentido más general, la reducción de la diversidad ha sido planteado por los analistas franceses como una forma de lograr un nuevo estilo de comportamiento social más unitario y solidario (apprentissage institutionnel) lo que en definitiva implica la búsqueda de mecanismos que reduzcan el conflicto social y generen nuevos consensos capaces de superar oposiciones de clase o provenientes de factores culturales o valóricos.

4. Cuarta perspectiva: Plan-decisión u objetivos predominantemente simbólicos. La experiencia de planificación latinoamericana se ha analizado preferentemente desde el punto de vista que el plan es expresión de una decisión social colectiva o al menos del gobierno responsable de su formulación. Tanto es así, que en verdad, se ha juzgado la eficacia del plan en función exclusiva de la relación meta-resultado, aun con respecto a aquellos rubros que el propio plan define explícitamente como "indicativos", o sea que sólo tienen pretensión orientadora.

Se supone que, normalmente, el plan contiene al menos normas y metas obligatorias para las entidades que conforman la administración del Estado. Cabe, sin embargo, concebir la planificación, incluso sin

/perjucio de

perjuicio de que incluya decisiones de ese tipo, como un instrumento que cumple principalmente otro tipo de funciones.

El Plan puede ser promesa de un futuro mejor, agente de movilización social en favor de los propósitos gubernativos, denuncia de las injusticias del presente o "mensaje" a una sociedad que requiere creer y tener fe. Estrechamente ligadas al proyecto político, tales concepciones del plan pretenden traducir dicho proyecto de manera más concreta y tangible, pero realzando el carácter de mito o utopía y la base ética e ideológica que inspiran su formulación.

No puede subestimarse la importancia de un rol que parece responder a aspiraciones profundas del ser humano. Su importancia será mayor en un modelo de sociedad participativa que procura movilizarse en pro de ciertos fines comunes, en tanto que no será considerado en modelos elitarios de guiamiento social o por las concepciones que descansan principalmente en la eficiencia técnica, producto de la aplicación de la ciencia y saber humanos en condiciones de orden y disciplina social.

En un sentido más estrecho y por cierto cargado de riesgo, el plan-promesa es un instrumento que tiene por objeto contrarrestrar el efecto negativo que pueden tener las crisis y restricciones del presente, convirtiéndose así en un verdadero compromiso a plazo. En buena medida, en la experiencia histórica concreta ha sido un arbitrio para reducir el impacto inmediato de la revolución de las expectativas. Instrumento predilecto de muchas experiencias populistas o procedimiento diseñado para conservar privilegios, tiene el grave inconveniente de que por lo general ignora los costos y sacrificios necesarios para lograr un progreso sostenido.

/5. Definiciones generales

5. Definiciones generales requeridas por las diversas perspectivas de la planificación

a) Los plazos

Cualquiera que sea la combinación de objetivos que se atribuye a la planificación, su tarea requiere ineludiblemente considerar tanto el corto plazo como el futuro más mediato. Existen exigencias evidentes de compatibilidad temporal para mantener la continuidad del proceso. Es indudable, por otra parte, que el mediano y largo plazo constituyen su especificidad particular, lo que lo distingue de otros instrumentos sociales, pero no es menos cierto que para que sus planteamientos o proyecciones sean consideradas por los gobernantes, políticos y demás actores sociales, es indispensable - así lo ha demostrado la práctica - que contenga apreciaciones o propuestas válidas y aplicables a la acción inmediata.

Como el problema de la compatibilidad entre corto y mediano plazo se presenta en toda su magnitud y complejidad en relación con las acciones que marcan la fase de ejecución del plan, se hará referencia más específica al que suele ser el más vital de los problemas de la planificación al considerar en un párrafo posterior la cuestión de las políticas estatales.

b) Comando, persuasión y negociación

En el desarrollo del proceso planificador se utilizan en grado variable estos diversos estilos de acción, los que por cierto deben ser congruentes con los rangos de viabilidad que les otorgan el sistema político, la estructura y relaciones sociales y la estructura de poder correspondiente, además de tomar en cuenta los valores predominantes, el grado de control real posible sobre los acontecimientos de la coyuntura histórica y otros factores de diversa índole.

Lo que más interesa señalar aquí es que los planes formales conocidos se han planteado habitualmente en base a respuestas únicas y metas fijas

/que suponen

que suponen la inexistencia de conflicto social y no tienen margen alguno para la negociación. En la práctica aún los regímenes autoritarios se enfrentan a resistencias significativas y se ven obligados a recurrir en parte a la persuasión y la transacción en sus relaciones con diversos grupos de la sociedad. En una sociedad políticamente más abierta, tales formas de relación son inherentes al sistema, por lo que carecerá probablemente del mínimo necesario de realismo cualquiera formulación con pretensión de dirigir el proceso social que no considere rangos de flexibilidad para acomodar un margen razonable de negociación entre los actores reales del proceso.

c) Estrategia de ejecución

El estilo de formulación de las previsiones o metas de cambio social que se propongan, y la oportunidad y secuencia con que tal proceso se realiza pueden ser factores decisivos en el éxito o fracaso del intento.

Así, por ejemplo, no da lo mismo plantear un determinado programa de manera pragmática como acción positiva o necesaria, o apoyado en consideraciones valóricas de justicia o derecho social. Se trata de opciones extremadamente delicadas que requieren considerar explícitamente costos, beneficios y márgenes de viabilidad derivados de una evaluación de la contribución que puede obtenerse de una movilización social inducida por el planteamiento valórico, en comparación con la multiplicación probable de la demanda social y la resistencia agudizada de sectores sociales contrarios al programa. Los intentos de reforma agraria constituyen ejemplos repetidos de este tipo de dilema.

Por último, y es éste un problema que se aplica en mayor medida a intentos que implican una considerable transformación social, no puede ignorarse la difícil cuestión de si se explicitan integralmente las metas del plan desde un primer instante, o si se revelan en una secuencia programada en función de una estrategia diseñada para vencer sucesivos obstáculos y resistencias.

/Esta materia

Esta materia envuelve tanto problemas éticos (la simulación utilizada como medio de conseguir los objetivos propuestos) y valóricos (democracia abierta o elitismo) como aspectos prácticos y de viabilidad, respecto de los cuales no procede aquí entrar en mayor análisis, pero que deben tenerse presente cuando corresponda.

d) El contexto internacional y la autonomía de la planificación

Del análisis de los nuevos desafíos que enfrenta América Latina se deducen algunas consecuencias para la planificación cualquiera que sea la perspectiva y objetivos que a ésta se atribuyan.

En primer término se torna más compleja y vital la necesidad de una mayor capacidad de anticipación técnica y política. Dicho de otra manera, se pone a prueba la modalidad de discernimiento de la planificación. A sus herramientas tradicionales debe añadir la consideración dinámica de problemas en función de su probable secuencia y curso de desarrollo futuro. Este tipo de ejercicio se debe entender conducente a generar una capacidad de respuesta, o sea una estrategia de acción posible en el marco de la sociedad nacional respectiva.

Por otra parte, la consideración simultánea del desarrollo industrial, por ejemplo, de varias economías también requiere una capacidad acrecentada de información, conocimiento y, en definitiva, de anticipación técnica, para prever y poder actuar ante los impactos que el proceso integrador producirá en el corto y mediano plazo. Complemento indispensable de esa tarea de previsión, es la apreciación y consiguiente acción consistente y oportuna, de la evolución dinámica de las relaciones políticas entre los países pactantes y de éstos con el resto del mundo. Asimismo, es necesario conocer y considerar las posibles relaciones transnacionales constitutivas de alianza o conflicto entre sí de sectores y grupos sociales específicos de los países involucrados.

/Por último,

Por último, es éste un campo, en que el proceso nacional de planificación se enfrenta a sucesivas negociaciones y transacciones para las que debe estar en posesión suficiente de criterios técnicos y políticos, cuyos resultados deberían introducirse a modificar el plan nacional.

En síntesis, las crisis y problemas nuevos del orden económico internacional y los esfuerzos regionales y subregionales de integración y cooperación indican que se introducen así, restricciones a la autonomía de cualquier proyecto político nacional. En consecuencia, tampoco habrá planificación nacional relativamente autónoma y consistente a menos que se establezcan lazos firmes y persistentes entre ese proceso interno y las acciones de defensa, reivindicación, cooperación y búsqueda de nuevas soluciones que se juegan en el plano internacional.

La concordancia entre el punto aquí planteado y las funciones concretas que, en cada caso nacional, se atribuyen al proceso de planificación, requiere que esas definiciones se tomen en cuenta al decidir el papel que la planificación nacional ha de jugar en las materias que se relacionan con fenómenos externos. Así por ejemplo, si la planificación pretende ser instrumento de cambio social, de dirección de la sociedad y/o se enfatiza su rol decisional, el sistema planificador tendrá que intervenir activamente no sólo en las formulaciones correspondientes sino que también en las negociaciones, actividades y mecanismos de coordinación respectivos. Si por el contrario, el énfasis se centra en la previsión del futuro o la asignación de recursos públicos, se configura una orientación correlativa de la presencia planificadora en el contexto externo.

Por último, el aspecto que envuelve mayores potencialidades de innovación en la planificación, es el establecimiento de mecanismos sistemáticos de interconexión entre los sistemas y procesos nacionales respectivos, que deberán procurar una máxima conciliación entre autonomía nacional y coordinación interestatal.

/B. Síntesis y

B. Síntesis y conclusiones

Es indispensable para comenzar reiterar lo que ya fue indicado en el prefacio del documento, en el sentido de que el progreso en materia de planificación, la maximización de su eficacia como instrumento de gobierno, obliga a conocer y comprender mejor los fenómenos sociopolíticos explícitos o subyacentes en el proceso y sus formas de vinculación e interrelación con los aspectos propiamente técnicos. Explorar estas líneas de análisis ha sido el objetivo central del documento y es en relación a ellas que se formulan principalmente las conclusiones.

Hay que tener presente sin embargo que, en definitiva son de similar trascendencia todos los avances que puedan lograrse en los diversos planos que abarca la teoría en el campo y la praxis de la planificación.

Es decir, es evidente que la necesidad aquí postulada de profundizar en las materias menos exploradas con anterioridad para conseguir un mayor equilibrio en la percepción de los problemas y capacidad de acción concreta a través de la planificación, no resta importancia a los avances que es preciso seguir impulsando en materia de metodología y técnicas de planificación, proyecciones y modelos matemáticos, capacidad de coherencia entre políticas de corto plazo y entre el plazo inmediato y las previsiones de futuro, técnicas y criterios de evaluación de programas y de proyectos de inversión, capacidad organizativa, y en especial de información estadística oportuna y confiable.

De todas formas, se ha procurado en el presente documento presentar en la forma más amplia posible la naturaleza y características de la planificación entendida como un proceso continuado que, cuando alcanza su máxima ambición puede desarrollarse en forma simultánea y sucesiva en los más variados ámbitos de la sociedad.

/El enunciado

El enunciado y análisis de los diferentes aspectos técnicos y políticos que pueden influir o ser parte de un proceso de planificación, demuestra su complejidad, lo que conlleva el riesgo de que se perciba, en definitiva, la planificación como un monstruo de tal dimensión y complejidad que se concluya que hay que descartar por ser inmanejable. En verdad, el propósito del documento y la conclusión que legítimamente debe extraerse de él, es que la noción de complejidad cabe aplicarla al proceso social en su conjunto, y que, justamente, por eso, resulta indispensable contar con un instrumento ordenador que ayude a racionalizarlo en la mayor medida posible.

Este razonamiento aparece legitimado, además, por la presentación hecha en párrafos anteriores en relación a las alternativas que existen en cuanto al rango y funciones que puede otorgarse a la planificación. Las circunstancias históricas, la ideología prevaleciente y contenido concreto del proyecto político vigente en un país dado, la disponibilidad de recurso humanos adecuados, la capacidad técnica organizativa y de realización que caracteriza a la sociedad en general y al aparato gubernamental en particular y otros factores determinarán el papel que se decida asignar a la planificación.

Una decisión acertada en esta materia requiere, tener presente, en primer término, que la planificación se ha definido aquí como la instrumentación técnica de un proyecto político y que, en consecuencia, está ligada y debe ser congruente con él, afirmación que es válida cualquiera que sea la naturaleza tipo del proyecto (explícito, implícito, global, parcial, de objetivos múltiples o limitado a prioridades consideradas básicas).

Asimismo, debe existir una congruencia similar entre la capacidad planificadora que resulta de la conjunción de los elementos señalados en el párrafo anterior y las funciones que efectivamente se le atribuyen.

/Dicho de

Dicho de otra manera, el proyecto político y las restricciones y limitaciones de diverso orden existentes determinan rangos de viabilidad en relación al rol posible de la planificación.

A ningún instrumento se le puede exigir lo que no está en condiciones de cumplir. Referida a la planificación esta reflexión conduce a afirmar que ésta no puede resolverlo todo y que la planificación omnicomprensiva es una utopía. Esta conclusión sólo implica reconocer los límites de su aporte, que, a la luz de las funciones alternativas y/o complementarias descritas en el capítulo precedente puede ser de la más extraordinaria trascendencia.

Al respecto, cabría señalar, también, que en función del proyecto político prevaleciente y de los roles que en virtud de éste se espera que cumplan los diversos actores participantes en el proceso social que, como se ha dicho, son los mismos que pueden intervenir en el de planificación, surgen rangos de preferencia para definir, en cada caso, el papel que a la planificación corresponde desempeñar.

En efecto, es problable que se privilegien las funciones de previsión y coherencia si los actores principales o agentes dinámicos claves del desarrollo son ubicados por el proyecto político en la sociedad civil, como es el caso de la empresa privada (con o sin complementación importante del capital extranjero).

El liderato que, en tal modelo, corresponde a los actores indicados requiere como ingrediente orientador básico de su acción, conocimiento e información anticipada y el control de los elementos de incompatibilidad que puedan afectar su acción.

En cambio, si de lo que se trata es principalmente de contar con un plan para el sector público, se dará preferencia a la asignación nacional de recursos, al desarrollo de una mayor unidad en el aparato gubernamental

/y, probablemente,

y, probablemente, al perfeccionamiento de los instrumentos de política de corto plazo.

Si, por el contrario, el proyecto político formulado pretende una significativa transformación social, adquiere importancia preponderante el conocimiento y evaluación de los conflictos sociales previsibles, de los recursos de poder y comportamiento probable de los actores correspondientes y de las características de las áreas de confrontación más decisivas. Además, se acentúa la necesidad de unidad y coherencia en la acción estatal, sin que, por otra parte, pueda desdeñarse la función de asignar recursos escasos con máxima eficiencia, ni la de prever las coyunturas futuras probables de origen externo o interno. Es decir, a la opción política así definida, corresponde un proceso planificador de mayor complejidad y acrecentada capacidad instrumental técnica y política.

Desde otro punto de vista, resulta pertinente destacar que, aun tratándose de proyectos que asignan al Estado un rol preponderante en la dirección del proceso social, eso no significa que, necesariamente, haya de corresponderle un aparato gubernamental de grandes proposiciones. El análisis anteriormente efectuado en relación a la heterogeneidad de la burocracia pública, su frecuente falta de unidad en la acción y los límites de la capacidad de coordinación y de la eficacia de los instrumentos técnicos conocidos, apuntan a que es más importante en este terreno la calidad que la dimensión del aparato estatal, y que este último factor, más allá de cierto punto, entra casi inevitablemente, a una fase de rendimientos decrecientes. Se está aquí, nuevamente, frente a una necesidad de medir capacidad y compatibilizarla con las exigencias que derivan de los fines o metas postuladas.

Por otra parte, las reflexiones anteriores, conducen a sugerir como una alternativa que merece examen preferente la de que el plan se concentre

/en un

en un número limitado de objetivos fundamentales y en el haz de políticas sugeridas para llevarlos a cabo. Identificación selectiva de fines, fragmentación o reducción de zonas de conflicto, determinación más precisa de los apoyos y rechazos esperados y de los recursos de poder con que cuentan, al efecto, los actores correspondientes, son elementos que se unen aquí a la mayor probabilidad de que se puedan manejar con coherencia y efectividad adecuadas, los instrumentos técnicos fundamentales para la aplicación de las principales políticas estatales de corto y mediano plazo. Asimismo, cabría añadir que la selección de un conjunto básico de objetivos y políticas puede facilitar un comportamiento congruente de parte de los actores que participan en el proceso desde la sociedad civil, hecho que procede destacar dada la trascendencia que suelen tener diversas "políticas privadas".

Conviene, desde otro ángulo, insistir en la conveniencia de considerar explícitamente en las etapas de formulación de un plan, el margen de negociación y compromiso que pueda preverse como necesario o inevitable; el realismo de un proyecto y del correspondiente intento de planificación depende de una evaluación adecuada de los "roces" del sistema que obligan a la transacción y conciliación posterior.

Se ha insistido a lo largo del documento en la estrecha y frecuente interrelación existente entre los factores técnicos y las variables políticas que, en conjunto, dan vida y forma a un proceso planificador. Es prudente, sin embargo, calificar esta afirmación y recordar lo dicho en un acápite del documento acerca de la preponderancia de lo técnico y la continuidad y autonomía que caracterizan normalmente a diversos programas constitutivos del plan, y que pueden corresponder tanto a objetivos considerados básicos como a fines de carácter menos esencial en la perspectiva del proyecto político que se pretende implementar. Es evidente, y la experiencia así lo ha demostrado, que tales núcleos de continuidad y/o supremacía de lo

/técnico, tienen

técnico, tienen extraordinario valor y contribuyen, en medida importante a adquirir un mayor grado de racionalidad y consenso. Además, son los que implican ciertas continuidades de gran trascendencia social que se observan pese a los cambios en los proyectos políticos.

Asimismo, cabría sugerir que en el análisis y evaluación permanentes que realizan quienes son responsables formales de la planificación corresponderá desempeñar un papel más destacado que en el pasado, a los científicos sociales que están en condiciones de aportar conocimiento y capacidad analítica diferentes pero no menos significativas que la contribución - sin duda principal - que hasta ahora han hecho economistas, ingenieros y otros tipos de expertos. Se trata, en verdad, de afirmar que deberá procederse a la constitución sistemática de equipos integrados que puedan, desde las diferentes perspectivas de las disciplinas comprometidas facilitar el tratamiento simultáneo y coherente de los factores técnicos y sociopolíticos más relevantes, lo que a su vez, debiera conducir a una apreciación más realista de viabilidad y a una mejor comunicación y comprensión recíproca entre los diversos participantes del proceso.

Por último, es necesario precisar el sentido de otra afirmación que el presente documento ha procurado destacar, cuál es la distinción y probable coexistencia de un plan formal y de un proceso real de planificación que suelen ser significativamente diferentes, y aún, al menos en parte, contradictorios.

La conclusión que cabe extraer de tal juicio es que si se tiene conciencia de ese riesgo, es más fácil configurar objetivos, procesos y políticas tendientes a reducir la disociación señalada en cuanto factor perturbador y generador de confusión y desaliento. Todo ello sin perjuicio de la función movilizadora, de promesa de fin último, que quiera atribuirse a alguna modalidad de plan formal o enunciado programático.

/Además, no

Además, no debe deducirse de la posible discrepancia entre plan formal y plan real, que la institucionalización formal que ha caracterizado el desarrollo de la planificación en América Latina, sea de importancia sólo secundaria. Por el contrario, toda actividad permanente y sistemática requiere la identificación precisa de quienes son formalmente responsables de ella y de sus atribuciones y funciones, todo lo cual exige, a su vez, la existencia de instituciones específicas y de procedimientos operativos suficientemente claros y conocidos. Lo que se ha querido enfatizar en este documento es que el proceso de planificación no se reduce a la acción de planificadores, burócratas y políticos y que tal hecho debe ser explícitamente reconocido y tomado en cuenta por los actores antes citados, única forma de superar las limitaciones y errores provocados por su omisión en muchas formulaciones del pasado. En consecuencia, y para concluir, el análisis aquí realizado atribuye especial importancia a la contribución del aparato formal de planificación, su existencia y fortalecimiento, incluido el respaldo constitucional o legal que pueda otorgársele, es condición necesaria aunque no suficiente - para el perfeccionamiento progresivo y expectativas de éxito de cualquier proceso de planificación.

Fortalecer ese proceso, en sus variadas formas, es tanto más necesario cuanto, como se ha reiterado a lo largo de este documento, los márgenes de creciente incertidumbre del escenario internacional, la afirmación del poder de los actores entranacionales y muchos otros factores señalan claramente que sólo la planificación puede permitir al Estado-Nación un comportamiento coherente que ponga a salvo su autonomía. No basta sin duda con ella para lograrlo, pero es difícil percibir como tal objetivo fundamental podría alcanzarse sin perfeccionarla constantemente.