

ESTRATEGIA Y PLAN

Carlos Matus 

CAPÍTULO 1. LAS CONDICIONES EN QUE SE DESENVUELVE LA PLANIFICACIÓN.

1. La Planificación y el Sistema Económico.

La idea de la planificación se incorpora al instrumental teórico en América Latina, alrededor de los años 40 y aparece como el producto de un proceso intelectual que, en su origen, se proponía explorar el futuro mediante una metodología en proyecciones.

Este comienzo de la planificación contrasta con lo acontecido en los países europeos en la postguerra y también con lo ocurrido en el mundo socialista. En el primer caso, la reconstrucción creó las condiciones materiales para que surgiera la planificación, la que, como respuesta a esas necesidades se expresa por el desarrollo de las técnicas a corto plazo. En el segundo caso, el de los países socialistas, la planificación resulta vitalmente necesaria para el funcionamiento de un sistema que reduce al mínimo la importancia del mecanismo del mercado; dadas esas circunstancias imperaría el caos si no existiera planificación, pues ésta se perfila como único *sustituto* posible. La planificación en el mundo socialista se confunde así con el sistema mismo y se constituye en su *única* forma de administración. En los países occidentales el mecanismo de mercado aparece más satisfactorio en el plano interno que en aquellos caracterizados por la dependencia y el retraso; a su vez, en el plano internacional el mecanismo del mercado favorece a los más fuertes. Resulta lógico, pues, que la planificación en los países occidentales industrializados, cuando existe, suele ser un mecanismo de cálculo y previsión que complementa la orientación a corto plazo basada en el mercado y se propone corregir algunos extremos sociales notorios a que el mercado conduce. Su función es lubricar el sistema, prever para contrarrestar oportunamente su inestabilidad y, a veces, inyectarle un dinamismo y una orientación que contribuyan a asegurar su permanencia y posición en el contexto internacional. La planificación en este caso no es esencial ni indispensable, sólo posible y conveniente.

En el mundo subdesarrollado, en cambio, la planificación sí es indispensable, aunque no esencial para el funcionamiento del sistema. Por ello surge como un proceso previo de formación de conciencia para demostrar su necesidad, cuya expresión original la constituye el análisis a largo plazo que adquiere la forma de un conjunto sistemático de “proyecciones”. Quizá sólo podía surgir al impulso de un proceso intelectual promovido por una reducida *élite*, porque la comprensión del subdesarrollo y la búsqueda de su superación exigen un proceso mucho más lento de maduración que en el caso de la destrucción provocada por una guerra, cuyos efectos son inmediatos y perceptibles para todos los grupos sociales. Así, los problemas que presenta la planificación en el mundo subdesarrollado tienen una especificidad que no corresponde a los de ninguno de los otros dos mundos; la planificación trata de complementar el sistema de mercado, pero como es indispensable y no esencial para superar el subdesarrollo, siempre constituye sólo una opción. Estas palabras expresan sintéticamente el drama de la planificación en el mundo subdesarrollado. Por un lado, aparece como indispensable para superar el subdesarrollo desviando el curso natural del “modelo del mercado”, es decir, disciplinando el cambio y justificándose por él. Por el otro, para imponerse, debe “competir” con el mismo mecanismo del mercado que desea alterar profundamente, alteración que en el plano de las relaciones entre los hombres significa modificar la estructura de poder en desmedro de quienes se benefician con el juego espontáneo de las fuerzas económicas. Doble y compleja tarea es ésta de planificar en el ámbito del subdesarrollo, pues requiere tanto de esfuerzo de demostración como de una táctica para realizarla dentro del equilibrio de fuerzas sociales prevalecientes en un determinado momento. La planificación para el cambio se debate entre su carácter de *necesidad* y el hecho que no siempre es *practicable*; esto explica que en algunos casos se desligue de la acción para limitarse a la formación de conciencia y en otros renuncia a su función esencial para servir los propósitos inmediatos que el sistema social admite.

2. Planificación en América Latina.

Las consideraciones hechas acerca de la planificación en América Latina permiten aclarar las etapas más significativas del proceso. En este sentido, se pueden caracterizar los primeros esfuerzos de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, como una fase cuyo eje giró en torno a la formulación de una teoría del desarrollo y a la formación de conciencia en amplios grupos intelectuales de la región. En efecto, los estudios sistemáticos de la realidad económica de algunos países, al trascender los factores aparentes del estancamiento, despertaron el interés hacia ese mismo tipo de análisis en organismos nacionales y llevaron a pensar que la planificación podría ser un instrumento eficaz para alcanzar un

consenso alrededor de los problemas básicos que aquejaban al desarrollo de los países latinoamericanos¹. Precisamente en estos estudios se realizaron las primeras experiencias de análisis y aplicación de técnicas de proyecciones a largo plazo. En su diseño y carácter influía fundamentalmente el comportamiento del sector externo, que por entonces apareció como el factor determinante del subdesarrollo. Sea como fuere, el diagnóstico y las proyecciones globales de las economías constituían otros tantos centros analíticos, el primero para identificar los obstáculos y las segundas para captar los efectos de su persistencia o programar oportunamente su eliminación. Por esclarecer los problemas y poner de manifiesto las potencialidades de desarrollo de la región, dichos estudios constituyeron un definido avance en el pensamiento latinoamericano, contribuyendo por otra parte a darle personalidad.

En sus comienzos, el esbozo de una teoría del desarrollo y del subdesarrollo permitió fijar, en alguna medida, los fines que se pretendía alcanzar a través del sistema de proyecciones concebido, que recibió el nombre de “plan”. En la formulación de esos primeros “planes de desarrollo” se abordaba de modo más integral y directo el problema mismo del desarrollo, es decir, se abarcaba un campo más amplio y al mismo tiempo más profundo.

Como todo primer esfuerzo, se advierten las debilidades de lo nuevo, pero de todas maneras sin los vicios posteriores cuando por momentos lo formal se sobrepuso a lo sustantivo y lo supuestamente operativo a lo esencial. El primer plan decenal de Bolivia, por ejemplo, constituyó un análisis notable y penetrante sobre la realidad y las perspectivas de desarrollo de ese país a la par que abrió un camino al pensamiento y, en ese sentido, dejó una huella. La mayor crítica que se le hizo, en especial por parte de economistas de órganos financieros, consistió en señalar que no contenía proyectos bien estudiados, listos para su ejecución. Ese fue el comienzo de una actitud instrumental y quizás también del ocaso de la planificación hasta estos últimos años, cuando pugna otra vez por revitalizarse. De este modo un comienzo auspicioso fue perturbado por ataques y críticas no siempre profundas ni pertinentes, y de este modo se allanó el camino que permitió *sustituir* la exploración del futuro a largo plazo por la fase más opaca de los planes bienales. Con este cambio táctico se perdieron las ventajas que brindaban la penetración y profundidad a largo plazo, sin que las mismas se viesan compensadas por un aumento de la operatividad. No parecía ése el camino más adecuado para transformar un comienzo de exploración del futuro en un método de gobierno; la historia de las conferencias internacionales registra discusiones donde erróneamente parecen oponerse el largo y el corto plazo. Las ideas perdieron sustancia, y se abrió una brecha al formalismo cuantitativo; la atención recayó sobre lo aparentemente operativo más que sobre la planificación como instrumento de acción y de gobierno.

De todas maneras, con lo que se lleva dicho en modo alguno se pretende agotar un diagnóstico de la crisis de la planificación; el asunto es mucho más complejo, como se advertirá a medida que se avance en el estudio del problema.

El funcionamiento de los primeros sistemas nacionales de planificación no se caracterizó por la aplicación de procedimientos previamente elaborados, sino por la creación misma de un método que pretendía abarcar tanto la realidad como los instrumentos conceptuales para captarla. Las limitaciones iniciales después fueron parcialmente superadas cuando pudieron incorporarse nuevos aportes metodológicos como resultado de renovadas confrontaciones con la realidad. Así un método de proyecciones se fue transformando progresivamente en un método de planificación, proceso que aún sigue abierto.

Paralelamente ocurrían hechos que afectaban el cuadro dentro del cual había empezado a operar la planificación en América Latina. El consenso obtenido en torno a la necesidad de realizar algunos cambios estructurales en estos países como medio para alcanzar ciertas metas de desarrollo, pareció extenderse al ambiente político latinoamericano y alcanzó su expresión en las recomendaciones contenidas en la Carta de Punta del Este, cuyo texto afirma la necesidad de impulsar reformas y alienta la formulación de planes de desarrollo.

Las primeras incursiones en el campo de la planificación debieron superar todos los problemas que surgían de las limitaciones existentes en punto a recursos humanos, sistemas estadísticos, escasa experiencia y falta de canales adecuados que permitieran dialogar con la administración y los sectores productivos. No obstante, casi todas las oficinas de planificación de los países del Continente elaboraron planes de desarrollo de calidad diversa en los cuales se trataron de concretar, en lo posible, proposiciones para el cambio.

Mientras tanto, la coyuntura externa, aparentemente favorable al comienzo a las reformas estructurales, se había modificado tanto en el campo internacional como en el político interno de los diversos

¹ Véanse los documentos preparados por la CEPAL, acerca de varios países latinoamericanos en su serie “Análisis y proyecciones del desarrollo económico”.

Estados. Los planes no siempre fueron aprobados o cuando lo fueron sólo lo eran formalmente, y, en el mejor de los casos, su ejecución fue incompleta.

Los acontecimientos mencionados llevaron a pensar que quizás no había sido correctamente evaluada la viabilidad sociopolítica para realizar las mencionadas reformas, o que los grupos que las impulsaban no habían alcanzado la capacidad material para transformar esa oportunidad en una “coyuntura de acción”. Parte, por lo menos, de una responsabilidad parece recaer sobre los planificadores, quienes al parecer no siempre estuvieron a la altura de las necesidades.

A medida que los planes no se llevaban a la práctica en su totalidad, la planificación fue quedando aislada; y, en muchos países, desvinculada del quehacer político, salvo donde hubo dirigentes de mucha gravitación al frente de esos organismos. En los demás casos, los problemas más importantes del desarrollo fueron definiéndose, como antes, *fuera* de las oficinas de planificación. Parecería, por consiguiente, que en América Latina este esfuerzo no hubiese dado frutos proporcionados a las expectativas creadas. Tales efectos han suscitado una impresión de “crisis de la planificación” que aconseja un examen total de las circunstancias que rodean el proceso, para determinar, por un lado, si ella es de carácter general o sólo afecta a ciertos países, y por otro, si los principales factores determinantes son exógenos o intrínsecos al concepto de planificación aplicado.

3. Velocidad y dirección en el proceso de desarrollo.

Aún corriendo el riesgo de simplificar en exceso, conviene caracterizar las preocupaciones centrales que antes impulsaban, y lo hacen ahora, la política de desarrollo imprimiendo un sello particular al proceso de planificación. La década de los años 50 muestra una cierta solidaridad entre técnicos e intelectuales en torno al problema de la *velocidad* del crecimiento. Durante esa etapa se admitía que para superar el subdesarrollo era necesario crecer más rápidamente porque, en última instancia, sólo la aceleración del crecimiento permitirá acortar distancias con los países desarrollados. Entonces tal pensamiento se convirtió en algo más que una tesis: fue una idea-fuerza; y como tal, no sólo encontró terreno abonado entre los planificadores y economistas, sino también en el mundo intelectual latinoamericano en general, en la juventud universitaria, en la nueva clase industrial y en numerosos grupos sociales. Las categorías de análisis y de programación que surgen reflejan las particularidades de ese momento histórico. El concepto de “estrangulamiento”, por ejemplo, hasta gráficamente apunta a la disminución de la velocidad a causa de la estrechez de un paso. Así, la importancia que cobró el concepto de “términos de intercambio” se relaciona con el argumento que sustenta una tendencia congénita al estrangulamiento del comercio externo; las formas de entender y explicar las perspectivas de desarrollo –popularizado por el modelo de Domar cuyas categorías principales son la relación producto-capital y el coeficiente de inversión–, el hábito de correlacionar coeficientes y variables con el ritmo de crecimiento, etc., constituyen algunos signos de esta preocupación por la velocidad como eje central del problema. Aunque en algunos casos se hayan subrayado también factores estructurales o cualitativos, no por ello podrá negarse que la *velocidad* del crecimiento constituye en cierto modo el signo de los años 50; y no debe verse en éste un pecado tecnocrático. Fue una etapa del desarrollo del pensamiento y un gran avance, cuya trascendencia aún no podemos valorar suficientemente, ni juzgar en todas sus consecuencias. Quienes pretenden sostener hoy, sin sentido histórico, que ese enfoque fue mecánico emiten un juicio retrospectivo, cuya legitimidad mal puede esgrimirse *a posteriori*, quince años después. Ya se explicó el valor que tuvieron esos primeros pasos en el campo de las ideas sobre el desarrollo y su influencia sobre toda una generación de latinoamericanos. El despertar del pensamiento latinoamericano sobre el desarrollo parece haberse dado en torno a la idea de velocidad e insuficiencia en el crecimiento, sin que este criterio signifique que se haya hecho justicia plena a los precursores, cuyos conceptos parecen haber sido más abarcados y matizados. Cuando se señala a la velocidad del crecimiento como centro de preocupación sólo se expresa que los numerosos problemas que encontraba el desarrollo en ese momento fueron examinados principalmente como obstáculos a la velocidad; así, por ejemplo, el influyente documento *Análisis y proyecciones del desarrollo económico: Introducción a la técnica de programación*, publicado en 1955 por la CEPAL, define el plan como “un programa que responde a una idea simple: acrecentar y ordenar juiciosamente las inversiones de capital con el fin de imprimir más fuerza y regularidad al crecimiento de un país”². De esas palabras se desprende que el objeto del programa es la velocidad del crecimiento, impresión inicial que se acentúa a lo largo de todo el documento. Tal preocupación simboliza toda una etapa en la manera de entender el subdesarrollo, y los intelectuales del Continente se manifestaron ampliamente

² E/CN. 12/363 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 55.II.G.2), p.7.

solidarios con ella. Por momentos, hasta podría creerse que, en algún sentido, la fuerza de la idea algo debe a la simplificación de que fue objeto.

El concepto de *dirección* del proceso de desarrollo implica la definición de un proyecto social, que a su vez supone una estructura de relaciones de poder, un sistema básico de decisiones, un patrón de relaciones sociales de producción que caracterizan la sociedad que se busca construir o se pretende alcanzar. Estas definiciones se traducen, a su vez, en estructuras de propiedad-distribución, producto-consumo, tecnológicas, físico-espaciales del sistema, etc., que guardan una coherencia con el proyecto social propuesto.

El cambio de *dirección* supone redefinir o cambiar el proyecto social en ejecución y, naturalmente, algunas reformas de estructura planteadas al margen del cuadro coherente de un proyecto social no constituyen un encaramiento directo del problema de la dirección del proceso de desarrollo.

Ahora bien, si velocidad y dirección son conceptos que metodológicamente pueden separarse, en los hechos están estrechamente asociados. Puesto que el crecimiento tiene una velocidad, ésta apunta hacia una cierta dirección. Supóngase que alguien al despertar se encuentra en un tren que va en dirección al Norte y piensa consciente o inconscientemente que ese es el único viaje que puede emprender; su única preocupación en ese caso es buscar la forma de llegar más rápido. Su inquietud intelectual se vuelca al problema de descubrir las causas de la lentitud y, en esa búsqueda, puede encontrar varios tipos de obstáculos estructurales. Sin embargo, el analista “condicionado” por una sola vía y una sola estación como meta, sólo verá allí obstáculos a la velocidad. No se pregunta: ¿Por qué voy al Norte?, porque ese interrogante supone conocer –no ignorar– que existe un Sur, un Este y un Oeste. En efecto, ese viajero camina en una dirección, *pero no la ha elegido*. Mientras no descienda del tren y tome otro hacia una estación diferente, su preocupación será mejorar las condiciones del viaje emprendido. En ese caso, la reforma agraria, para dar un ejemplo, no es el paso o parte de una etapa hacia *el cambio de un sistema social*, es la forma de modernizar el campo, utilizar mejor la tierra, elevar el ingreso del campesino, dinamizar la economía, etc.; es la forma de otorgar eficiencia al sistema, de perfeccionarlo, pero no cambiarlo. Otro ejemplo también podría ser ilustrativo: la redistribución del ingreso. Esta redistribución dentro del criterio de velocidad constituye un problema de justicia social y de ampliación del mercado, y se cree que se alcanzará ese objetivo mediante la reforma agraria, la tributación progresiva, etc.. Más aún, en varios estudios se plantea como un instrumento para restarle ingresos a los grupos altos, para aumentar la capitalización o dársela a los estratos bajos. Pero ¿dónde está la redistribución del ingreso como *la consecuencia* natural de nuevas relaciones sociales de producción?

Las reformas de estructura y la redistribución del ingreso son temas abordados por los planes y los asuntos teóricos de los planificadores, pero fueron tratados bajo un prisma determinado: mejorar las consecuencias del sistema social, no cambiarlo. La escasa preocupación por la dirección del proceso queda además demostrada por el hecho que generalmente se ignoran problemas tales como *sistemas de decisiones, la estructura de poder y las relaciones sociales de producción*. Sin embargo, nadie puede sostener que el proceso de desarrollo es independiente de quienes controlan el sistema financiero, el comercio exterior, los recursos básicos de un país, los centros principales de producción, las relaciones empresario-trabajador, el sistema de propiedad, etc.. En síntesis, el capitalismo industrial no es el único camino, y el examen crítico de la dirección del proceso de desarrollo sólo aparece cuando se tiene el coraje de admitir que existen varias direcciones y se aprende a distinguir lo adjetivo de lo sustantivo de un sistema social.

La dirección u orientación del desarrollo quedó implícita o indefinida en las experiencias de planificación. Los primeros años de la década del 50 destacan, a su vez, la sustitución de importaciones y la industrialización como un punto de apoyo para lograr esa mayor velocidad; en esa época se propugnaba la industrialización latinoamericana, es decir, de la “periferia” frente al “centro”. Esta posición tuvo dos consecuencias principales: por un lado, el enfrentamiento intelectual de los voceros de la periferia con los del centro en defensa de la industrialización estimuló una fuerte solidaridad nacional y latinoamericana y promovió al mismo tiempo un prestigio creciente del órgano regional pensante que racionalizaba una política en plena aplicación por la fuerza de los hechos; por otra parte, al poner la programación al servicio de la sustitución de importaciones, y de otros factores, a la vez que la estructura con las categorías de análisis propias del tema, originó un método que en otras circunstancias no habría encontrado orientaciones coincidentes con el consenso general.

Sin embargo, las esperanzas cifradas en el proceso de industrialización sustitutivo no se concretaron con la intensidad ni con los efectos esperados, pues no arrastraron todo el sistema económico y sus efectos quedaron concentrados. La población se desplazó desde el campo hacia las ciudades, pero sólo en mínima parte encontró ocupación industrial. Se acentuó la marginalidad. La irradiación de los centros industriales fue insuficiente y no contagió al resto de cada país; por consiguiente las economías tendieron a buscar una dinámica dentro de su propia esfera modernizada y no en la potencialidad del mercado y de las masas y áreas

postergadas. Para explorar críticamente las fuentes dinámicas del proceso, adquiere entonces sentido la distinción entre los sectores “moderno” y “no moderno”. Pudo percibirse que un mayor ritmo de desarrollo no eliminaba necesariamente el subempleo ni el desempleo y tampoco hacía menos “dependientes” las economías latinoamericanas. Todo esto permitió que se fuese perfilando con creciente validez el concepto “patrón de desarrollo” y que se haya tratado de penetrar más profundamente en las raíces políticas y sociales del proceso, atribuyendo mayor importancia a los aspectos culturales y tecnológicos. Ya no se acepta como incontrovertible que la imagen que otorga sentido a la velocidad sea la “sociedad industrial”.

Aceleración ¿hacia adónde? Tal es la cuestión que parece plantearse en forma cada vez más precisa durante el último quinquenio; y a ello contribuyeron la propia autocrítica de las sociedades desarrolladas, las desesperanzas en la lucha contra el subdesarrollo, las aportaciones de sociólogos y politólogos que insertaron nuevas categorías de análisis –dependencia, marginalidad, estrategia, etc.–, y la extraordinaria relevancia que ha adquirido en la juventud la crítica contra la sociedad vigente. En suma, la preocupación del momento no es la *velocidad* sino la *dirección* del desarrollo.

Desde luego aquí no se trata de oponer ambos conceptos; sino subrayar que la dirección del proceso requiere más pensamiento crítico e imaginación que la velocidad, pues de otra forma se corre el riesgo de sacrificar la dirección en beneficio de la tasa de crecimiento. Los economistas y planificadores se fueron aproximando cautamente al tema y desde hace tiempo comenzaron a destacar, con más relevancia que antes, las reformas de estructura, la redistribución del ingreso, etc., superando gradualmente las ideas que las concebían sólo como obstáculos a la velocidad, y trataron de darles un sentido que no necesariamente debía coincidir con el de los países industrializados. En esta fase, los grupos intelectuales y políticos de más visión de América Latina parecen haberse adelantado a los planificadores y economistas. La solidaridad entre planificadores e intelectuales desapareció; la juventud universitaria, por ejemplo, comenzó a criticar “el mecanismo tecnocrático” de los planificadores, y así desapareció el consenso general en torno de una política de desarrollo que se pretendía era equivalente a la de sustitución de importaciones. Los nuevos planteamientos, si bien mantienen y acentúan factores de enfrentamiento entre el centro y la periferia, también abren una gran brecha en el frente interno de cada país. Las reformas estructurales ya no son elementos que facilitan la solidaridad interna, sino, por el contrario, agudizan enfrentamientos. Esa es la gran diferencia con el período de auge del modelo de sustitución de importaciones. Como se verá más adelante, durante esta difícil fase del desarrollo latinoamericano, la planificación que se incorpora con su instrumental teórico sufre las consecuencias de esa falta de orientación precisa. Esto explica también que, en muchos casos, los planificadores se hayan relegado a un plano pragmático junto a la burocracia pública; pero sin que ambos grupos, y por las razones que se exponen más adelante, se hayan identificado en la práctica de una conducción del proceso de desarrollo. Muchas de las discrepancias que hay se aprecian entre economistas latinoamericanos podrían rastrearse en las huellas que dejó en ellos la formación intelectual propia de cada una de esas etapas. De todas maneras parece un hecho comprobado que la teoría del subdesarrollo y la planificación no pudieron elaborar oportunamente nuevas categorías de análisis que fuesen satisfactorias para la nueva realidad histórica, y ello limitó aún más sus posibilidades de éxito.

4. Otros aspectos del marco histórico en que surgió la planificación.

Llegados a este punto parece conveniente recordar que, a nuestro juicio, en América Latina la planificación surge más que como un método de acción, como un procedimiento de análisis acerca de la urgencia, perspectiva y consecuencias del proceso de industrialización, percibido a través de la sustitución de importaciones. En efecto, sus principales categorías de análisis responden originalmente a la necesidad de enfrentar la industrialización y la sustitución de importaciones; las demás categorías analíticas quedan articuladas por sus vinculaciones con la aplicación y el financiamiento de una tasa más acelerada de desarrollo.

De ahí que durante las primeras etapas predomine un criterio de proyecciones a mediano o a largo plazo de “lo económico”, más que un concepto amplio de acción de gobierno; y este hecho tuvo diversas consecuencias sobre los procesos de la planificación en América Latina. La planificación, tal cual hoy la conocemos, surge como un posible método para abordar los problemas que presentaba el patrón *predominante* y *vigente* de desarrollo: el de la sustitución de importaciones. Cada momento histórico influye sobre las formas de pensamiento y éstas, a su vez, estructuran las categorías de análisis de los métodos de acción correspondientes; así lo demuestra la sociología del conocimiento. En este caso parece evidente que la toma de conciencia sobre el significado del retraso frente al mundo desarrollado y las teorizaciones sobre las tendencias congénitas al desequilibrio del comercio exterior, junto a las aspiraciones de superar la etapa agraria para ingresar a la fase de industrialización, constituyeron estímulos para la reflexión en torno a esos

problemas. Vale decir que los conceptos por entonces elaborados son, en cierto sentido, argumentos y pruebas que refuerzan la necesidad de sustituir importaciones para industrializarse y crecer más rápido y también sientan las bases de un instrumento permanente de previsión y toma de decisiones coherentes con el pensamiento ya explicado.

La planificación adopta en consecuencia categorías de análisis inherentes a esas formas de pensamiento. El concepto de “sector económico” resulta así *satisfactorio* y *suficiente* para mostrar la mayor participación que debería tomar la industria frente a la agricultura, por consiguiente, no parecen necesarias otras categorías conceptuales. La idea misma de “plan” podía en ese momento obtener quizás menos difícilmente que ahora la solidaridad de los principales grupos sociales ante una política de mayor crecimiento, industrialización y sustitución de importaciones. Expresiones tales como “proyección”, “neutralidad de la programación”, “capacidad para importar”, “poder de compra de las exportaciones”, “coeficiente de inversión y de ahorro”, “tasa de crecimiento”, “relación producto-capital”, “grado de industrialización”, “insuficiencia dinámica”, “brecha”, “insumo-producto”, etc., están relacionados con el problema de programar coherentemente un mayor ritmo de crecimiento y una mayor participación de la industria mediante la sustitución de importaciones. Esa realidad metodológica en el plano de las categorías de análisis es perfectamente coherente con la preponderancia sustantiva que tales temas tuvieron en los primeros planes de desarrollo. Desde otro ángulo también podría decirse que la “modelística” de la planificación tenía en ese momento plena coherencia con los temas que abordaba la política de desarrollo.

Sin que necesariamente sean opuestas o contradictorias con las anteriores, otras categorías perfiladas en los últimos años –tales como las de “sector moderno” y “sector no moderno”, “estrategia”, “modelo consumista”, “patrón o estilo de desarrollo”, “crecimiento por diversificación”, “crecimiento por ampliación”, “saturación rural”, “desarrollo horizontal y vertical”, “marginalidad”, “grado de dependencia”, “imagen-objetivo”, etc.– parecen reflejar mejor una aproximación al tema de la dirección del proceso de desarrollo, aunque también pueden considerárselas un producto de la crítica a los aspectos cualitativos del modelo vigente.

Entre ambas listas de conceptos hay otros como “redistribución del ingreso”, “reformas de estructura”, etc., que si bien fueron en gran medida el resultado de una preocupación por “corregir” el modelo a la sazón admitido, quedaron no obstante como preocupaciones parciales que no alcanzaban a conformar una crítica integral de la forma de abordar el desarrollo y el subdesarrollo.

El objeto de estas reflexiones es señalar que cada etapa del proceso social procura definir categorías de análisis apropiadas, y el método de planificación no puede escapar a ello. Por eso, cuando se debilita la fase de sustitución de importaciones, las primeras categorías de análisis que caracterizan el método de planificación pierden coherencia con la nueva realidad cuyos planes debía abordar. Queda así planteada una disyuntiva: o la planificación se enriquece con nuevos conceptos analíticos para responder a la cambiante realidad, o se desfigura la realidad para adaptarla a las antiguas categorías.

Más aún, la planificación no puede operar sin una política de desarrollo definida y aceptada. La declinación de la sustitución de importaciones como modelo abre paso a una etapa caracterizada por una falta de definiciones y orientaciones. El plan ya no encuentra fácilmente una idea-fuerza a la cual servir.

Esto explica que parte importante de los problemas actuales de la planificación en América Latina se deban a la falta de un nuevo patrón de desarrollo que renueve la dinámica casi agotada de la sustitución de importaciones, y reclamen por tanto nuevos métodos de planificación. Frente a una realidad distinta no surge como respuesta una nueva política de desarrollo; de aquí que la planificación pierda parte de su eficacia como método al servicio de objetivos claros.

Por otra parte, la madurez en el empleo de la planificación no siempre coincide con el auge del modelo de desarrollo para el cual se fue diseñando progresivamente; en otras palabras, la planificación avanza y se fortalece precisamente cuando empieza a declinar y agotarse el modelo de sustitución nacional de importaciones. La planificación aparece pues *tardíamente* para disciplinar el proceso de sustitución de importaciones y *prematuramente* para servir a un nuevo modelo viable de desarrollo aún no definido con precisión. A su vez, como la planificación está influida desde sus orígenes por un marcado interés por la investigación, análisis y perspectivas bajo la forma de proyecciones, su transformación, al contacto con la realidad, en un método de acción programada y en una forma de administración, tenía que requerir un lento proceso de maduración. Por ello, se hace ahora necesario volver a examinar sus concepciones tanto en función de las experiencias recogidas como de los diferentes requisitos que puedan plantearle nuevos patrones de desarrollo.

Estos factores, sumados a las limitaciones humanas propias de los planificadores y a las coyunturas económicas nacionales e internacionales, constituyen parte no desdeñable de una explicación sumaria de los obstáculos que encuentra la planificación para consolidarse como método de gobierno. La pérdida de

contenido sustantivo de los planes tiene su explicación lógica en la falta de definición de nuevos patrones de desarrollo y ello facilita el advenimiento de otra etapa, la de los planes bienales. El aislamiento perceptible entre los órganos de planificación y los de decisión política en parte puede atribuirse a sus orígenes predominantemente influidos por una filosofía de análisis e investigación, y la debilidad de los mecanismos operativos de los planes, una consecuencia directa del tiempo que necesitaron las oficinas de planificación para que su labor madurara hasta transformarse, lentamente, en un método de acción, aunque incompleto. El aislamiento de los planificadores del nivel político está relacionado a su vez con la visión parcial y restringida del proceso social a que son proclives y con la etapa de transición que vive América Latina, en la que se agota un patrón de desarrollo sin que se perciban todavía claramente las alternativas para sustituirlo. Ni los economistas y planificadores han aportado aún los elementos necesarios para una redefinición de los objetivos básicos durante las etapas siguientes del proceso de desarrollo, como así tampoco los grupos sociales han podido pronunciarse con suficiente fundamento sobre ellos. La falta de consenso en buena parte es producto de la confusión existente sobre la “dirección” que debe tomar el proceso de desarrollo y de la indefinición natural sobre el carácter de los primeros eslabones de la trayectoria que apuntan en ese camino incierto. La llamada crisis de la planificación, en suma, no es más que un subproducto de la crisis del desarrollo latinoamericano. Esta última es en gran parte la consecuencia de condiciones materiales, pero también está determinada por la *crisis del pensamiento* que no puede alimentar fuerzas que contrarresten esas condiciones materiales.

5. Reflexiones a medio camino.

El análisis precedente parece sugerir que las dificultades encontradas hasta ahora para el funcionamiento de la planificación en los países latinoamericanos pueden referirse de alguna manera al contenido mismo del plan en su relación con el medio. Sin embargo, si éste expresa una “racionalización” de la realidad que se despreocupa de los caminos, no podría explicarse, como aquí se hizo, la crisis de la planificación por la crisis del desarrollo. ¿Cómo comprender entonces la debilidad de la planificación cuando ésta no se identifica con cambios de estructura? Sobre el punto se volverá más adelante. Volviendo ahora a la planificación “comprometida”, parecerá obvio que no podría ser útil y eficaz sin una política definida para lograrlo. El problema esencial, sin embargo, no es posibilitar la planificación, sino vincularla a fines legítimos y trascendentes. ¿Al servicio de qué fines debe estar la planificación? ¿Deben adoptarse sólo aquellos que admite la política de desarrollo oficial? ¿Qué tipo de planificación es compatible con el carácter de las economías latinoamericanas? ¿Cuáles son los ámbitos específicos del proceso de planificación y cuáles los propósitos de la planificación en América Latina: introducir reformas en el sistema social o solamente prever el futuro? ¿Qué tipo de planificación es posible en estos países: la impuesta desde arriba o alguna otra que implique participación popular? ¿Qué papel debe asumir el planificador en el sistema: promotor de reformas o intérprete de las que el sistema social admite?

Una respuesta elemental consistiría en disociar el plano político y suponer que cada una de esas esferas, aisladamente, tiene sus propias responsabilidades. De esta manera, los planificadores cumplirían su responsabilidad señalando la necesidad de determinados cambios. Los políticos, por su parte, expertos en el “arte de lo posible”, y representantes de grupos sociales con intereses contrapuestos, aceptarían, rechazarían o modificarían las propuestas técnicas.

Además sería ingenuo pensar que la planificación puede modificar las condiciones que representan precisamente un gran obstáculo para el desarrollo. Aunque ello sea verdad hasta cierto punto, admitirlo podría llevarnos a la conclusión simple y fatalista que nada sustancial puede modificarse mientras no se alteren dichas condiciones. Si se admite este razonamiento quedarían drásticamente disociadas “las condiciones para el cambio” de los “cambios mismos”, pues las primeras serían un requisito de los segundos. Quedaría abierto así un verdadero círculo vicioso que es consecuencia inevitable de la separación artificial de los planos técnico y político. ¿Acaso no existen acontecimientos que abren paso y crean condiciones para otros cambios más sustanciales? Por consiguiente resulta peligroso aceptar la separación absoluta de las esferas técnica y política, pues haría depender el plan, cuya nota fundamental es la modificación consciente de un proceso, de las condiciones políticas propicias al cambio, que emergerían del curso natural del proceso. No cabe, pues, seguir el camino fácil de adaptar la planificación a las condiciones del momento. El verdadero problema consiste en alcanzar una síntesis creativa entre el análisis político y el análisis económico; tal síntesis es indispensable para que la planificación sirva eficazmente a una política de desarrollo. Y para que sea posible, el análisis económico debe enriquecerse con nuevas categorías de análisis, tarea tan compleja como necesaria.

6. “Coyuntura dinámica” y “Política construida”.

Aunque al lector no siempre le resulta grato el empleo de nuevos términos, su utilidad en este caso nos parece innegable. A esta altura del análisis el mejor entendimiento del texto exige un par de conceptos: “coyuntura dinámica” y “política construida”, que definen otros tantos aspectos diferenciados del proceso social. Como primera aproximación, podríamos decir que la “coyuntura dinámica” es la fuerza que surge de la realidad y se impone a los hombres; en cambio, la “política construida” es un conjunto de ideas que los hombres quieren imponer a la realidad. Quizás un ejemplo auxilie la comprensión de ambos conceptos; así, cuando se aborda el estudio de un área física, por ejemplo, un país, una “coyuntura dinámica” puede ser una fuerza desatada desde fuera que abre perspectivas de crecimiento dinámico de la industria, sin que ningún grupo social nacional la haya formulado antes como proyecto ni considerado su viabilidad. Naturalmente, algunos grupos sociales podrán aprovechar esa coyuntura y racionalizarla intelectualmente *a posteriori*.

Una “coyuntura dinámica”, como categoría, la expresan *los hechos*; en cambio, una “política construida” la ilustran *las ideas*, asentadas éstas a su vez sobre una determinada teoría o modelo. La primera se expresa necesariamente en la realidad fáctica; la otra, en cambio, puede no encarnarse en la realidad y seguir siendo una construcción intelectual, sin trascender al otro plano; esto en modo alguno quiere significar tampoco que *las ideas* perduren siempre en un plano ideal e insensible a influencias que las limiten o enriquezcan.

La “coyuntura dinámica” más tarde o más temprano alcanzará a racionalizarse intelectualmente; en cambio, la “política construida” sólo virtualmente puede encarnarse sobre la realidad, transformándola y también transformándose.

La sustitución de importaciones fue una “coyuntura dinámica” y como tal se anticipó a su formulación intelectual; o expresado de otro modo: un desajuste del sistema –falta de abastecimiento externo- necesariamente debía estimular las reacciones de la oferta nacional, constituyéndose en una especie de elemento catalítico en el medio conmovido por la gran crisis mundial del comercio exterior. Para la empresa, sustituir importaciones no se planteó como una opción, sino como el único camino de supervivencia (la *viabilidad* y la inexistencia de alternativas, es decir, la *inevitabilidad* caracterizan generalmente el proceso de una “coyuntura dinámica”). En este caso, la dinámica estaba en el sistema, tenía existencia material, no había sido construida fuera de él ni era exclusivamente un diseño instrumental.

Ahora bien, el propósito de todo plan es superar una inercia o rectificar el rumbo del proceso, lo que supone cierto control del proceso social; este control se realiza por una acción concentrada sobre un centro dinámico latente o potencial, o estimulando un centro dinámico en plena gestación. La política económica, por ejemplo, puede convertir en realidad elementos latentes, reforzar o modificar un rumbo, es decir, puede más fácilmente *disciplinar* una “coyuntura dinámica”. En cambio, mucho más complejo resulta *injetar* un nuevo elemento motriz en el sistema, porque la dinámica del desarrollo en un sistema de mercado no suele ser preponderantemente “construida”, sino vital a la forma de evolución, interna y externa, de un momento histórico. No toda “política construida” puede llegar a ser vital, y ello no es sólo una cuestión de política económica instrumental, sino algo que sólo puede ser esclarecido mediante el análisis integrado de la sociedad.

Cuando fue formulada la política de sustitución de importaciones se adhirió a un proceso en marcha, y, en consecuencia, pudo concebírsela como una “coyuntura dinámica” generada por el mismo proceso de relación dependiente entre periferia y centro. Este proceso social identificó el centro motor y lo puso en marcha. La teoría, por su parte, al explicar la importancia y perspectivas del fenómeno para el desarrollo latinoamericano, facilitó su encauzamiento y el desarrollo más satisfactorio de sus fuerzas potenciales. En otras palabras, justificó conceptualmente una realidad existente.

Cuando la planificación sirve a una “coyuntura dinámica”, su principal problema está resuelto porque la formulación *intelectual* no sólo coincide necesariamente con un proceso material, sino que este último *precede* al primero. A su vez, la “coyuntura dinámica” goza de ordinario de suficiente consenso, esto es, no predominan conflictos.

La “política construida”, en cambio, aunque sea *viable*, no es *inevitable*, y puede ser conflictiva para los grupos sociales en pugna, porque al partir de un juicio “racional” no puede menos de oponerse a una “irracionalidad” material vigente. Las reformas de estructura y la integración económica son proyectos de “políticas construidas”, mientras que la sustitución de importaciones y la exportación de recursos naturales y primarios, cada una en su momento, fueron “coyunturas dinámicas”. Esta distinción es esencialmente temporal, porque en un determinado momento histórico lo que es simplemente una política construida puede en otras etapas transformarse en coyuntura dinámica, a cuya generación pueden contribuir tanto evoluciones sociales imprevistas como las huellas acumuladas de su implantación fracasada como política construida.

En rigor, la tarea normal de la planificación es la “política construida”, de donde su complejidad a veces es frustrante. La gran “coyuntura dinámica” es sólo una alteración, un momento discontinuo, de un proceso caracterizado por la continuidad permanente de tensiones dinámicas de menor entidad. Recuérdese que la planificación en América Latina nace al término de una “coyuntura dinámica” y adquiere madurez durante la fase de una “política construida”, aunque ésta no haya sido claramente definida.

Pero el problema es más complejo aún y apunta a la necesidad de esclarecer bs elementos que acompañan la génesis de una coyuntura motriz a fin de responder a preguntas como las siguientes: ¿Puede *construirse* una “coyuntura dinámica”? es decir, ¿puede diseñarse una “política construida” con las características esenciales de aquélla? y ¿cuáles son esas características esenciales? Una “coyuntura dinámica” ¿puede ser generada por una “masa crítica” de acción estatal?

En *primer lugar*, la planificación de una “coyuntura dinámica” se alimenta de las propias fuerzas del sistema y encauza una tensión ya desatada. En *segundo lugar*, la “coyuntura dinámica” se genera en un desequilibrio que puede tomar la forma de una necesidad bruscamente insatisfecha o de una alteración significativa en la estructura económico-social. (En el caso de sustitución de importaciones es la *imposibilidad* de abastecimiento externo; en el modelo de crecimiento hacia fuera la fuerte *desproporción* entre la demanda externa y la interna). En *tercer lugar*, la “coyuntura dinámica” no permite opciones, pues la respuestas que desata tienen un sentido *único*.

Para apreciar la potencia liberada por estos desajustes, basta recordar que, a pesar del carácter esquilante que para América Latina tuvo el crecimiento “hacia fuera”, de todas maneras constituyó su motor de desarrollo desde la independencia hasta la gran crisis, y que a su vez, esta última explica el impulso hacia la industrialización. Más adelante se intentará analizar las condiciones necesarias para que una “política construida” responda a las características señaladas; por ahora, lo que interesa como explicación adicional de las dificultades de la planificación es que una política construida puede “erigirse” en el vacío, sin relación con el curso de la historia ni con las fuerzas sociales que la impulsa. Por definición, la coyuntura dinámica es siempre *esencial*, mientras que la política construida puede no serlo por basarse sólo en la coherencia y el sentido idealistas. Más aún, una coyuntura dinámica puede suscitar *tensiones* opuestas a la dirección y la velocidad del proceso de desarrollo que desearía promover la planificación. Algo de esto parece estar insinuándose en la actitud de los países más grandes de la región a medida que adquiere vigencia el modelo de “crecimiento por diversificación”³. Sin que nadie haya elaborado conceptualmente antes los alcances de ese proceso, parece cada vez más notorio que los grandes centro urbanos han encontrado una dinámica significativa en el rápido crecimiento del mercado del sector moderno y en su acelerada diversificación. Esta nueva coyuntura dinámica, ya insinuada en la realidad de los grandes países latinoamericanos, puede atribuirse también a los inevitables procesos que genera la estructura centro-periferia. Mientras los Estados Unidos tuvieron una muy elevada tasa de crecimiento de la población (2 por ciento anual entre 1800 y 1900), y el ingreso por habitante no llegaba a sobrepasar el promedio de 500 dólares de fines de 1900⁴, su dinámica natural de crecimiento está caracterizada por la penetración de la industria en el mercado de masas con una gama relativamente reducida de bienes. En cambio, cuando ese mismo país entra en la etapa de un lento crecimiento de la población y un alto ingreso por habitante, cambia progresivamente su fuente de dinamismo orientándose hacia un modelo donde la oferta se anticipa y diversifica cada vez más con respecto a las necesidades y cobra extraordinaria importancia la asignación de recursos para investigación y defensa. Esa estructura industrial del centro impregna poco a poco las formas de desarrollo de las “islas de modernidad” de la periferia en lo que tiene de adaptable; el crecimiento por diversificación del consumo. Pero en el caso latinoamericano ese proceso es harto diferente; surge durante una etapa cuyas notas típicas son un crecimiento de la población muy intenso y un ingreso por habitante bajo, lo que lo convierte necesariamente en *excluyente*. No es del caso ahondar aquí sobre el origen y posibles consecuencias de esta nueva coyuntura dinámica que se insinúa; pero a los efectos que aquí interesa, bastará destacar que ella, como las otras dos, surge de las relaciones centro-periferia y constituye un ejemplo demostrativo que las fuerzas que desata una coyuntura dinámica no siempre pueden coincidir con la dirección que se desea imprimir al proceso de desarrollo.

Veamos ahora, siquiera someramente, las dificultades actuales de la planificación y comparémoslas con las de la etapa de sustitución de importaciones. En este último caso, la planificación servía y se sostenía en una coyuntura dinámica que impulsó al proceso *en el mismo sentido* que la política de desarrollo

³ Véase Carlos Matus, “Reflexiones sobre una nueva estrategia latinoamericana de desarrollo”, en *Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina*, *ob. cit.*

⁴ En el período 1800-1900, los Estados Unidos aumentaron su población desde menos de 6 millones a acerca de 80 millones de habitantes. A fines de 1900, el ingreso por habitante de ese país era de 496 dólares a precios de 1929, lo que equivaldría muy aproximadamente a poco más de 1.000 dólares de 1969.

construida después; racionalizó un proceso y no insistió sobre cambios de estructura. Ahora, por el contrario, en los países medianos y pequeños sólo perduran residuos de las fuerzas dinámicas de los dos modelos anteriores –exportación de bienes primarios y sustitución de importaciones–; y en el caso de los países más grandes adviértese la tendencia hacia una “coyuntura dinámica” claramente opuesta a una “política construida” que pretenda superar el carácter excluyente del modelo en curso. Para algunos, lo excluyente del modelo podría superarse acentuando la preocupación por la *velocidad* del crecimiento; para otros, en cambio, la *dirección* del proceso no sólo es ahora la cuestión fundamental, sino que el curso del proceso vigente está creando las condiciones para que deje de ser una mera elaboración intelectual y se convierta en preocupación vital de la sociedad.

En síntesis, ahora la gran tarea de la planificación consiste en el cambio, en el contexto de una política construida que, en algunos casos no encuentra coyunturas dinámicas que le sirvan de apoyo; y en otros, debe renovarse en pleno curso de gestación de una nueva dinámica de crecimiento por diversificación opuesta a sus fines. Tal es la complejidad esencial del proceso. En estas condiciones resulta más importante que nunca preguntarse cómo una política construida puede transformarse en esencial.

7. Proceso de desarrollo y evolución de la planificación.

Progresiva y aisladamente se han ido elaborando los elementos parciales que ahora conviene integrar para dar un paso más en este intento de interpretar los problemas de la planificación latinoamericana. Por un lado, se han destacado dos fases en el proceso de desarrollo y en las experiencias de planificación: la primera, connotada por el proceso de sustitución de importaciones, coincide con la boga de los programas sectoriales y al final de ella con las primeras experiencias de planificación a largo plazo; la segunda, con un predominio de los aspectos aparentemente operativos de la planificación y una notable desorientación en materia de políticas de desarrollo de más largo alcance.

El cuadro I sistematiza el análisis en ambos niveles. La primera fase se caracteriza por una coyuntura dinámica que sólo en parte y tardíamente pudo admitir la planificación; por el predominio del concepto de velocidad de crecimiento como medio de superar el subdesarrollo; por un predominio del consenso social a varios niveles que hace coincidir a los intelectuales, los grupos políticos y sociales y los planificadores en lo esencial del proceso de industrialización; por un cambio en la relación centro–periferia que genera una solidaridad interna frente al “centro”, y por un Estado desarrollista que encuentra una tarea central de extraordinaria importancia.

Aunque siempre es arriesgado especular en el plano de la transposición temporal de los hechos históricos, a título de hipótesis podría sostenerse que si la planificación se hubiera adelantado quince años y hubiera madurado en pleno auge del modelo de sustitución de importaciones, su trayectoria habría sido diferente. Que no es ésta una vana especulación lo veremos más adelante, cuando nos refiramos a la experiencia de la planificación de Venezuela, único país al que se alude directamente en este trabajo. Allí, entre otras condiciones, la coyuntura dinámica de la sustitución de importaciones se dio con bastante retraso en comparación con el resto de América Latina y surgió como una “política construida” que adquirió carácter esencial. De manera que la transposición histórica aquí aludida en forma abstracta tuvo lugar en algunos países de América Latina y servirá más adelante para probar la validez de este diagnóstico exploratorio⁵.

Coherentemente con lo anterior, durante esa fase la preocupación por la velocidad responde a una exigencia y concuerda con las categorías de análisis que asume la planificación. No hay divorcio entre método y realidad, ni entre la modelística y el método. Como el consenso entre los grupos sociales predominantes era previo a la formulación intelectual de la política de sustitución de importaciones, tampoco puede plantearse en forma significativa el problema de la viabilidad política ni la necesidad de integrar el análisis político con el económico. A este relativo consenso interno con respecto a la industrialización, se suma además la solidaridad nacional que despierta cualquier política de enfrentamiento objetivo y sereno con el “centro”. De todas formas, la industrialización fue indudablemente un paso hacia el logro de una mayor

⁵ En aquellos países que por el tamaño de su mercado no pudieron iniciar de manera significativa la sustitución de importaciones sino mucho más tarde, la planificación pudo contribuir a racionalizar el proceso. Pero en estos casos la coincidencia del auge de la planificación con la sustitución de importaciones es también coincidente con otras circunstancias que limitan la vitalidad y el dinamismo del proceso. De un lado, por esa fecha ya se ha desarrollado una actitud mucho más crítica en torno a los costos y a la ineficiencia de la industria, que se sostiene gracias a una desmedida protección arancelaria. Por otra parte, y como forma de superar las limitaciones de los reducidos mercados de esos países, se busca con optimismo en las oportunidades de la integración latinoamericana la posibilidad de un proceso de industrialización más racional.

autonomía de la periferia y conserva ese carácter hasta el momento en que el centro puede volver a preocuparse de la periferia. Todos estos hechos no sólo imprimen una orientación determinada a la acción del Estado desarrollista, sino que éste obtiene del medio social un respaldo que se sobrepone a los intereses contradictorios de los diversos grupos sociales.

Cuadro 1

RELACIONES ENTRE LA EVOLUCIÓN DEL MEDIO Y LA PLANIFICACIÓN

Elementos de análisis	Fase de sustitución de importaciones y de la planificación sectorial; después de la planificación integral a largo plazo.	Fase de indefinición de la política de desarrollo y predominio de los aspectos operativos de la planificación.
Soporte de planificación	<i>Coyuntura dinámica:</i> La planificación tiene vigencia si actúa en la misma dirección de la coyuntura.	<i>Política construida:</i> Se agota la coincidencia anterior y no surge otra nueva, por lo menos en el sentido requerido por las aspiraciones de desarrollo.
Preocupación esencial sobre el desarrollo en los medios intelectuales donde impera sentido crítico.	<i>Velocidad del crecimiento:</i> Plena vigencia de la idea de velocidad del crecimiento para superar el subdesarrollo. Coherencia de las categorías de análisis de la planificación con el tema esencial del desarrollo.	<i>Dirección del desarrollo:</i> Comienza la crisis de la concepción “economicista” del desarrollo. La <i>dirección</i> del desarrollo se destaca como tema cada vez más importante. Inadecuación de las categorías de análisis de la planificación con los problemas planteados: aspectos operativos y dirección del proceso.
El medio social	<i>Consenso:</i> Predomina el consenso sobre la industrialización y la protección arancelaria. Se aceleran las migraciones del campo a la ciudad; de esta manera se alivia la tensión rural pero sin crear todavía tensiones agudas en el centro urbano.	<i>Conflicto:</i> La indefinición destaca varias paciones contradictorias de desarrollo. El predominio de la <i>dirección</i> sobre la <i>velocidad</i> del crecimiento es esencialmente conflictivo. Agudización de las tensiones urbanas. Se subrayan las reformas de estructura.
Relaciones centro–periferia	<i>Alteración de las relaciones:</i> Cambio del modelo apuntando hacia una mayor “autonomía” de la periferia. Solidaridad interna en el enfrentamiento con el “centro”.	<i>Búsqueda de un esfuerzo común:</i> La cooperación internacional como forma de superar las contradicciones entre centro y periferia. Mayor dependencia financiera de la “periferia” y abrumador desarrollo tecnológico del “centro”.
Papel del Estado	<i>Estado desarrollista:</i> Se destaca la participación estatal en la política de industrialización. Tiene una orientación precisa.	<i>Estado–respuesta:</i> Sigue aumentando la participación del Estado pero ahora sin dirección precisa; su papel en la solución parcial y temporal de las tensiones y desajustes creados en la fase anterior cobra importancia destacada.

Esta primera fase fue altamente positiva para la planificación. Sin embargo, la “racionalidad formal” aplicada a un proceso social nunca surge en un climax vital del mismo, sino cuando una crisis obliga a explorar en sus entrañas. Ya se dijo antes que la planificación no surge en América Latina de una necesidad vital del proceso, sino de una inquietud intelectual que emerge de la curiosidad serena del investigador que observa un proceso que por el momento no necesita de sus servicios. Gran parte del proceso de sustitución de importaciones coincide con esfuerzos esporádicos de programación en sectores claves sin que se desarrolle el esfuerzo de persuasión intelectual, el que sólo adviene al final del ciclo.

En la segunda fase, las condiciones son diferentes y plantean a la planificación una tarea mucho más compleja. No existe una coyuntura dinámica que actúe en el mismo sentido que la planificación. Su tarea es la “política construida”, no importa con qué alcance ni con qué grado de definición. Por ello, su problema fundamental consiste en imprimir al sistema un dinamismo creado, además de encauzarlo en una dirección

determinada. La cuestión de la *dirección* del desarrollo ya no es ahora materia de consenso; y constituye un problema de la mayor trascendencia para el futuro de los países subdesarrollados. De manera que, a la par que el logro de una *velocidad* razonable de crecimiento se hace más difícil en ausencia de una coyuntura dinámica, el tema de la *dirección* del desarrollo se complica desbordando ampliamente la esfera de lo económico. De ahí que las mismas categorías de análisis registren una crisis durante esta segunda etapa y revelen su impotencia para encarar las nuevas tareas de la planificación. Deja de haber correspondencia entre los problemas que plantean la realidad y el método, y entre éste y la modelística. Por otra parte, la misma indefinición sobre la política a largo plazo acentúa la preocupación por el corto plazo y los aspectos operativos de un programa. Tampoco en este campo los métodos originales resultaban adecuados, por lo que el sentido operativo que trataban de tener los planes bienales se desdibujó con los rasgos de la improvisación. El conflicto intelectual y el conflicto social definen también esta fase. En el plano intelectual ya no se habla de *política* de desarrollo, sino de *opciones*, porque la controversia es abierta y decidida. En los grupos sociales el proceso de urbanización crea nuevas fuentes de tensión y conflicto, que se expresan también en el plano intelectual. El concepto de *dirección* del desarrollo es esencialmente conflictivo y la insistencia en las reformas de estructura penetra en los postulados de los partidos políticos. Por otra parte, la misma polarización internacional, que se acentúa alrededor de las grandes potencias, se introduce profundamente como un elemento adicional de enfrentamiento entre los diversos grupos sociales. Durante esta etapa se agudizan las críticas y las actitudes de rechazo; no es extraño, en consecuencia, que los grupos intelectuales, ahora mucho más divididos, aparezcan en esta fase distanciados cada vez más de los planificadores.

En el plano de las relaciones centro-periferia impera formalmente, por lo menos en esta fase, un difícil esfuerzo por vencer las contradicciones del sistema mediante un intento de transformar la superación del subdesarrollo en una tarea común del Continente. Poco más adelante se buscará incluso una solidaridad mundial de los países desarrollados hacia los subdesarrollados. Cualquiera sea la sinceridad de estos esfuerzos en el plano internacional, el hecho es que la planificación pierde autenticidad y perdura en muchos casos frente a un panorama interno de indiferencia por su carácter de requisito formal (necesario, pero no suficiente) para participar en la distribución de las cuotas de financiamiento externo. Junto a esta pérdida de autenticidad de la planificación, se acentúa la sujeción financiera y se renuevan dinámicamente las formas generales de dependencia. Mientras tanto, el centro del mundo desarrollado muestra un abrumador avance tecnológico que, a la par que fortalece las tendencias de atracción que ejerce sobre la periferia, refuerza aquí la crítica sobre la *dirección* del desarrollo.

El Estado carece en esta fase de una función tan definida y de consenso como en la etapa anterior; pero aunque continúa aumentando su participación en el proceso de desarrollo, la indefinición y el conflicto diluyen su acción. Al Estado desarrollista sucede el Estado-respuesta, que necesita superar a cada momento las pequeñas y grandes tensiones. La gran política se desvanece y toman cuerpo muchas acciones multidireccionales; la administración a corto plazo absorbe temporalmente las perspectivas de transformaciones más profundas; y exige una operatividad que la planificación no puede darle en ese momento. Por su parte, los medios intelectuales esperan de ella una profundidad para la cual no hay consenso ni viabilidad.

8. El político, los técnicos y la burocracia.

Hasta ahora se ha intentado un análisis donde la planificación aparece en relación directa con el proceso social; pero esta simplificación sólo es aceptable como un recurso transitorio. En la realidad la planificación se inserta en la administración pública y sólo a través de esa vía se desarrolla con el proceso de desarrollo. No se trata solamente, pues, de una relación entre dos procesos —el de planificación y el de desarrollo—, sino también de una relación entre grupos humanos cuyos actores principales son los políticos, los técnicos, la burocracia y los grupos sociales organizados. En muchos casos, aunque no siempre, el político actúa como representante de los grupos sociales organizados.

Ahora bien, los protagonistas mencionados son agentes de un proceso político, un proceso técnico y un proceso administrativo, donde la tecnocracia oficial sirve críticamente a los propósitos de los grupos políticos que detentan el poder; y la burocracia, que no delibera en lo esencial, es el brazo ejecutor del poder político. La burocracia no incluye en este análisis a los grupos técnicos de comando, cualquiera sea su esfera de acción; a su vez, la denominación “técnicos” incluye, además de los planificadores, toda la tecnocracia de comando que quedó excluida de la clasificación anterior.

Como cuestión previa a este análisis debe recordarse que tanto las estructuras políticas como la burocracia pública son factores preexistentes del proceso, al que se desea incorporar la planificación. Son los planificadores, en consecuencia, quienes deben buscar cómo hacerse útiles y necesarios al político y a la

burocracia para obtener un sitio en la administración estatal. El problema táctico de introducir y mantener la planificación en la esfera del Estado corresponde a los promotores de la planificación. A su vez, el conocimiento de la conducta de los grupos políticos y de la burocracia es condición previa para diseñar los procedimientos que terminan por conceder a la planificación un papel como método de gobierno. No sólo la burocracia es anterior a la planificación; también existen grupos técnicos que en ciertas ramas de la administración pública han creado vínculos y procedimientos ya aceptados por el político y la burocracia. Por consiguiente, la planificación como nuevo elemento del sistema, debe también considerar la necesidad de establecer nexos con los grupos técnicos ya establecidos, experimentados y arraigados en el sistema administrativo.

La articulación de la esfera técnica con el nivel político y la burocracia es esencial para la planificación. Ahora bien, la experiencia latinoamericana señala que esa articulación no es fácil y en varios casos ha constituido un obstáculo insuperable. Como primer paso para comprender las fallas y dificultades de dicha articulación, deberíamos reflexionar simultáneamente sobre dos aspectos, a saber: a) las consecuencias de la falta de una disciplina intelectual que aborde íntegramente el “método de gobierno”, para lograr lo cual sería forzoso estudiar el problema de la compatibilidad de los criterios de eficacia entre el político, el técnico y el burócrata; y b) los rasgos de la conducta y los valores específicos de cada uno de estos grupos, como forma de explorar las posibilidades de diagnóstico que abre el punto anterior.

Nótese que, cuando falta una concepción intelectual que integre el análisis político, el análisis económico y los criterios administrativos, cada una de estas áreas desarrolla aisladamente normas de conducta y eficacia a menudo opuestas. El criterio de *eficacia* puede servir como ejemplo significativo de lo señalado.

Desde luego que el planificador, como cualquier otro especialista, no es un “planificador *puro*”; vale decir, no puede descuidar otros aspectos (como los políticos o la viabilidad, en este caso) sin pecar por falta de realismo. Pero por necesidad de nuestro razonamiento nos vemos obligados a simplificar escindiendo su personalidad; si este recurso ofrece riesgos también tiene ventajas: brinda una imagen más pormenorizada del partícipe en la tarea, y por tanto muestra más de cerca sus debilidades y flaquezas, permitiendo de este modo enmendar ciertos yerros o corregir actitudes cuyas consecuencias lejanas no siempre pueden preverse por anticipado cuando se carece de una imagen de conjunto, que es algo más, por supuesto, que la suma de varias o muchas imágenes parciales.

Hecha la salvedad del párrafo anterior, podríamos decir que el planificador suele usar un criterio muy particular y parcial de eficacia: el de la alternativa más económica para alcanzar un objetivo. Si esa alternativa más económica debilita y pone en peligro a las fuerzas o grupos sociales que bregan por alcanzar el objetivo acordado, ello no es cuestión que necesariamente entre en sus consideraciones; a pesar que puede comprometer su logro. Cuando el planificador suele apreciar la eficacia de un fragmento del proceso social y como supone que algo es viable si tiene apoyo político y no lo es si carece de ese apoyo, no puede incluir en su análisis aquellas otras consideraciones sobre la eficacia indispensable para alcanzar o mantener el poder que se hace el político que presta o niega apoyo a sus recomendaciones. El concepto de *eficacia política* se disocia así del de *eficacia económica*. El político, en cambio, trata de integrar ambos conceptos, subordinando naturalmente la eficacia económica a la eficacia política. No mide la eficacia por la economicidad para alcanzar *un* objetivo, sino que –aplicando otros criterios para apreciar el proceso social– elige un camino que le permite afianzar y acrecentar el poder que representa, considerando que existe una cadena de objetivos que deben alcanzarse y que los primeros de la cadena bien pueden ser más costosos si con ello se aseguran las condiciones políticas para alcanzar los siguientes. Es decir, para el político, tanto el “medio” como el “objetivo” constituyen eslabones de igual categoría en la cadena de los propósitos que persigue, pues ambos tienen connotación política. Para el economista o el planificador esto es “ineficacia” o “desperdicio”, porque cuando considera cada objetivo por separado no alcanza a percibir toda la secuencia dinámica del proceso social. Para el planificador, las condiciones políticas son un dato, mientras que para el político constituyen la variable esencial de la esfera legítima de acción. Nótese, como ya se dijo, que los medios tienen una connotación política, no son neutrales y, por ello, la distinción entre fines y medios es limitante, si no falsa, y tampoco es la distinción artificial y estática entre medios y fines la que puede establecer una frontera entre “lo técnico” y “lo político”; si ésta es posible habría que buscarla en la diferencia de horizontes en que se sitúan ambas esferas. Así como el problema esencial para la economía es reducir el costo de un objetivo y analizar el sentido del mismo dentro de una visión general del problema –suponiendo que las condiciones políticas son un dato–, para la política, en cambio, los costos alternativos de un objetivo son *datos* que le proporciona el técnico y que constituyen un elemento importante, pero no el único, que debe considerar para definir su conducta cuando busca el apoyo de los grupos sociales que representa, porque ese apoyo es tanto una variable como un requisito para los objetivos que persigue.

La anterior no es la única forma en que pueden oponerse los criterios de eficacia del político y del economista puro. La belleza, el placer, la cultura, la *privacidad*, la tranquilidad, etc., son necesidades humanas que tienen implicancias económicas pero a las cuales no es fácil aplicar el criterio de la eficacia económica. Así, por ejemplo, la cultura y la educación no pueden ser consideradas simplemente como un insumo del desarrollo económico, ni puede admitirse como definitiva una alternativa económica que sacrifique el grado de independencia de un país o limite aspectos de la actividad cultural que constituyen objetivos en sí mismos. El concepto de *armonía* o *coherencia* también es diferente para el político y para el economista. La misma localización geográfica de los conglomerados sociales no es cuestión que dependa preponderantemente de criterios de economicidad, porque la “economicidad” se construye y en cambio hay ciertos valores humanos que son permanentes. Todas estas consideraciones están muchas veces al margen de la disciplina del economista, pero éste las incorpora personalmente a su actitud intelectual en grado diverso según el medio en que se inserta. Para el político, por el contrario, los problemas mencionados constituyen parte de su preocupación central como representante de grupos humanos, y su adecuada consideración hacen de él un buen o un mal político.

El planificador se refiere a la coherencia propia de una primera aproximación en una “política construida” donde deben formularse sincronizadamente todas las acciones necesarias para lograr los objetivos. En ese sentido, todo lo *necesario* es *complementario*. Por ejemplo, la integración subregional, la integración de toda América Latina, las reformas de estructura, el desarrollo horizontal, etc., son elementos complementarios de esta concepción restringida. Para el político, en cambio, lo que es complementario para el economista puede ser alternativo en el ámbito de su racionalidad, que abarca el todo social. Ello es consecuencia natural de su concepto de eficacia, que incluye el comportamiento dinámico de los grupos sociales para evaluar si un proyecto determinado aumenta o disminuye la fuerza y peso de los grupos que representa y, en consecuencia, compromete o facilita el logro de la *cadena* de objetivos que persigue, incluyendo el más inmediato. En rigor la jerarquización de los elementos es diversa; por tanto lo que para uno puede parecer complementario o subordinado, para el otro es un factor esencial aunque alternativo. Así, el político puede considerar, por ejemplo, que reformas de estructura y participación en el proceso de integración debilita el apoyo que le prestan ciertos grupos sociales importantes sin que antes se hayan fortalecido otros mediante la aplicación de reformas de estructura; pero también puede razonar a la inversa, rechazando las reformas de estructura durante una primera fase y propugnando la integración por razones de orden similar a las ya expuestas. Por consiguiente el diálogo útil entre el planificador y el político se hace necesario.

En este terreno reaparece el problema más general de los especialistas y su función en el todo, aunque agravado quizás por ciertas características específicas derivadas del diverso instrumental que utilizan el economista y el político. Pero además adviértase que las dificultades entre los grupos técnicos son quizás más agudas que entre éstos y los políticos. La tecnocracia especializada tiende a desarrollar una especie de cortina mental producto de sus limitaciones, muchas veces ilegítimamente generalizadas. Como la administración del Estado siempre requirió grupos técnicos en áreas claves, fue formando a lo largo de los años una tecnocracia especializada que ya tenía vasta experiencia pública y prestigio en diversas ramas de la administración cuando la planificación inicia sus actividades. La introducción de los conceptos económicos y otros vinculados a la planificación en general constituyó para los grupos técnicos especializados un indicador de su posible sujeción a otros técnicos que, en última instancia, podían generar una nueva instancia en el proceso de decisión sobre sus proyectos. En muchos casos surgió de aquí un enfrentamiento entre los grupos técnicos de la esfera pública en el que los planificadores tenían la desventaja inicial.

La burocracia tiene, a su vez, un comportamiento y un criterio de eficacia diferente a la de los dos protagonistas ya considerados; para ella, la eficacia se define por el cumplimiento de la norma administrativa, la que se agota con la oportunidad y legalidad de los procedimientos. Así como el planificador restringe su criterio de eficacia a un fragmento del proceso social, la burocracia lo limita tan sólo a una parte del fragmento que considera la planificación. Para el planificador lo fundamental es la economicidad en el logro de un objetivo; para el burócrata lo importante es la forma de cumplir un trámite sin que pueda discutirse legítimamente el objetivo a cuyo cumplimiento se refiere el acto procesal. El ámbito de la burocracia es la tarea administrativa, no la sociedad.

¿Cómo establecer alguna comunicación entre el técnico y el burócrata? El único camino parece ser la norma administrativa. Decisión económica que no se traduce en una norma administrativa es decisión incumplida; la burocracia sigue aplicando la última norma legitimada. El diálogo alrededor de la norma permite captar la experiencia de la burocracia y dar *racionalidad de procedimiento* al producto de la *racionalidad formal o técnica*. Ahora bien, la burocracia desarrolla necesariamente una inercia al cambio de las normas, porque advierte que las modificaciones ponen en peligro su estabilidad. El *statu quo*

administrativo garantiza que se mantendrá inalterada la relación preexistente entre procedimientos impersonales y jerarquías personales, entre canales de decisión institucionales y esferas de dominio burocrático. El cambio de la norma, por el contrario, trastorna las jerarquías y las esferas de dominio burocrático. La ruptura de la norma no es, pues, sólo una cuestión de eficacia externa, sino también un asunto de eficacia interna.

El planificador debería haber sido un intermediario entre el político y el burócrata, pero para realizar tal tarea debe comprender, aunque no quiera compartir, los criterios de análisis de los otros dos protagonistas. Este esfuerzo de comprensión tropieza con dificultades por la diferente esfera de acción de los protagonistas. El político puede comprender más fácilmente la racionalidad del planificador y éste la del burócrata; pero en sentido inverso el problema tórnase más complejo.

Al iniciar esta parte del análisis se sostuvo que correspondía a los planificadores la responsabilidad de definir una táctica para lograr que el Estado adoptase la planificación, ya que las estructuras políticas y burocráticas son anteriores. Nótese, en consecuencia, que la relación ordinal técnico-político, que sigue un orden decreciente de responsabilidad en la *necesidad* de comprender las formas de racionalidad del otro protagonista, es la inversa de la ordenación político-técnico, que sigue una relación decreciente de *capacidad* para penetrar en las formas de racionalidad del protagonista complementario. No es extraño, por ello, que las principales incomprensiones se produzcan entre estos actores del proceso.

Las relaciones del planificador con el burócrata son menos complejas, porque en este caso la "capacidad de comprensión" de la racionalidad del protagonista complementario es mayor en los grupos técnicos de planificación, lo que a su vez coincide con su "necesidad de comprensión" determinada por su orden de aparición en el proceso; el último protagonista tiene la obligación de comprender lo que ya existe. Esto explica en parte que a pesar de los errores tácticos cometidos hayan sido razonables las relaciones y el grado de comprensión de los planificadores con la burocracia; aunque proporcionalmente hayan sido mayores las dificultades con los grupos técnicos más antiguos. Se explica que así haya ocurrido porque la planificación, en cierto grado, tuvo que competir funcionalmente con esos grupos técnicos.

Para sistematizar este análisis conviene ahora trazar un cuadro algo más completo de los rasgos más característicos de cada protagonista, cuyo análisis se intenta en el cuadro 2.

Cuadro 2

CARACTERIZACIONES DEL POLÍTICO, LOS TÉCNICOS Y LA BUROCRACIA

	Político	Grupos técnicos	Burocracia
1. Su conducta para la permanencia o estabilidad	Depende de su propio comportamiento ante los grupos sociales que representa	La eficacia técnica y su flexibilidad en la acción frente al político y a la burocracia	La protección legal
2. Su esfera de acción	La sociedad como un todo	Dar <i>racionalidad formal</i> al proceso de decisiones sociales	La acción parcial
3. Sus valores	Una verdad pragmática	Una verdad científica	Su seguridad y estabilidad
4. Su criterio de eficacia	El poder	La alternativa más económica	El cumplimiento de la norma
5. Su instrumento de acción	La decisión política	La argumentación técnica	La tramitación administrativa
6. Tipo de racionalidad	Racionalidad material	Racionalidad formal	Racionalidad de los procesos

El político es el protagonista que necesita una visión más amplia, aunque la misma se halle comprometida con los grupos sociales que representa; su ser depende de su representatividad y de la fuerza social de los representados. Este es un criterio dominante en la conducta del político y por ello decide acerca de los actos y proyectos sociales considerando sus efectos sobre el equilibrio de fuerzas prevalecientes. De ese equilibrio depende su supervivencia, y ambas cuestiones las concibe como requisito o instrumento para

lograr los objetivos sociales que persigue: Por la naturaleza misma de su función, su esfera de actividad es el todo social (aunque sus valores son los propios del grupo social al que pertenece) y su criterio de eficacia es la capacidad para alterar o mantener las relaciones de poder, porque ese es su instrumento y su fin mediato.

El técnico comienza su tarea partiendo de la delimitación de las fuerzas sociales predominantes. Su preservación depende en parte de su eficacia técnica y en parte de su flexibilidad de diálogo con el político, con la burocracia y con los grupos sociales. Su papel es dar racionalidad formal al proceso de decisiones sociales y se guía por la idea que existe una “verdad objetiva” científicamente demostrable. Como carece de poder para decidir, sus recursos son la argumentación técnica y su capacidad de persuasión, caracterizadas por un método que le permite indicar “formas” o “alternativas” más económicas de alcanzar los objetivos que persigue el político.

La burocracia se ocupa de la parte más limitada del proceso y como la estabilidad y la seguridad constituyen sus valores más destacados, resiste cualquier cambio de procedimientos sin considerar su conveniencia u oportunidad porque no le preocupan los resultados últimos de su acción. A la par que en principio resiste la alteración de los procesos que domina –porque en ello radica en parte su estabilidad-, busca en la protección legal un complemento de dicha estabilidad. Su criterio de eficacia es el cumplimiento de la norma y su instrumento de acción, la tramitación administrativa. La norma es el punto de partida de la función de la burocracia y al mismo tiempo el nexo que establece con el político y el planificador. Su racionalidad es *procesal* y su objetivo, el orden administrativo.

Expresados en abstracto son relativamente claros los límites entre racionalidad *material, formal y procesal*, aunque esta clasificación parezca más adecuada para una concepción estática que para una dinámica. De todas maneras sus límites en la práctica son mucho más inciertos que en teoría.

La proporción entre la racionalidad *material* del político y la *formal* del técnico variará según el nivel en que actúe el personal de planificación, siendo perceptible un mayor grado de racionalidad material en los cargos de dirección. La planificación sólo funciona si hay permanente interacción entre los diferentes planos del aparato formal de planificación, de otra manera resultaría totalmente construido según un criterio de racionalidad formal.

Compete al planificador la responsabilidad de traducir permanentemente las investigaciones de tipo económico y social a términos que hagan más racional la decisión política, y por otro lado, las decisiones políticas en función de las nuevas consecuencias sobre el modelo económico-social. Y para lograrlo debe presuponerse un mínimo de consenso entre los grupos políticos y los planificadores. Durante el proceso normal de formulación de planes aparecen etapas críticas que hacen necesaria tal articulación, pero el proceso social no siempre muestra coyunturas que la hagan posible.

Como los criterios y la conducta de los protagonistas –el político, el planificador y el burócrata- son muy diversos cuando no opuestos, parece natural que la continuidad entre racionalidad material, formal y procesal sea variable según las coyunturas políticas, que favorecen en algunos casos, y en otros obstaculizan el funcionamiento de los grupos técnicos de planificación. ¿Qué coyunturas políticas tienden a armonizar los criterios del político, el técnico y el burócrata?

9. Problemas relacionados con la institucionalización y los factores humanos.

a) La formalización institucional

El proceso de planificar exigía una formalización institucional como sistema y debía regularse e integrarse dentro de las prácticas administrativas, a fin de obtener continuidad y permanencia. Por ello se asignó un lugar dentro del aparato estatal a los equipos encargados de la planificación global, de la sectorial y de proyectos, de manera que su funcionamiento pudiese ser institucionalizado.

Para cumplir sus propósitos, la organización para el planeamiento se concibió en forma piramidal, comenzando por un consejo del más alto nivel, dirigido –cuando ello fuese posible- por el jefe del gobierno, continuando por una secretaría u oficina central de planificación vinculada a las oficinas sectoriales en los ministerios o subsectoriales en las entidades descentralizadas. Simultáneamente, la organización debía llegar hasta las regiones relacionando al gobierno central con las corporaciones regionales, con los gobiernos estatales e incluso con los municipios.

Teniendo en cuenta las experiencias de la planificación parcial que muchos gobiernos realizaban desde tiempo atrás en materia de electrificación, transportes, servicios de agua potable, riego, etc., se estableció un sistema institucional cuyo funcionamiento debería posibilitar un nuevo proceso de planificación general capaz de elaborar articuladamente planes a largo, a mediano y a corto plazo. Dentro del esquema diseñado se insistió relativamente más, al comienzo, sobre los planes a largo y a mediano plazo, así

como sobre la selección de proyectos estratégicos; menos atención recibieron, en cambio, los planes a corto plazo, salvo los referentes a programación de inversiones y presupuesto fiscal, en especial los del gobierno central y ciertas entidades descentralizadas. Escasos fueron los esfuerzos técnicos destinados a incorporar los aspectos monetarios y bancarios. La formalización institucional tuvo una falla básica porque se insertó sobre una estructura administrativa inalterada; no fueron por ello oficinas sectoriales en el sentido útil de la palabra.

El diseño y la puesta en marcha de estos esquemas institucionalizados de planificación a través de leyes, decretos y reglamentos significaron un avance con respecto a situaciones anteriores, pero pronto entraron en conflictos con otros mecanismos administrativos que no fueron o no pudieron ser ajustados. Así, el sector bancario del Estado (banco central, bancos de financiamiento, etc.) mantuvo aisladamente su dominio en los problemas a corto plazo; los ministerios de economía y hacienda prefirieron negociar financiamientos para proyectos concretos, y muchos ministerios y entidades económico-sociales (agricultura, minería, obras públicas, salud, educación, etc.) encontraron dificultades administrativas, financieras y de otro orden para la puesta en marcha de sus planes. La experiencia, por lo tanto, indica que, si bien se han originado ciertas “islas de eficiencia” dentro del sector público, la mayor parte del aparato estatal siguió funcionando en la forma tradicional, lo que repercutió sobre la formulación y ejecución desarticulada e inorgánica de los planes. Algunos ministerios y entidades descentralizadas, por no recibir directivas sobre las prioridades establecidas, provocaron su “secesión” del sistema institucional de planificación y prefirieron actuar siguiendo los cauces administrativos corrientes. Estos factores provocaron un cierto proceso de desarticulación en los sistemas creados, contribuyendo así a mermar las expectativas puestas en los beneficios que se aguardaban de la institucionalización del proceso del planeamiento.

En síntesis, ante la carencia de peso político propio, los grupos técnicos representativos de la planificación buscaron apoyo en la formalidad legal e institucional al más alto nivel posible. Se suponía que ello podría darles más poder y por esa vía trataron de imprimir *rigidez y obligatoriedad* a las nuevas formas de encauzar las decisiones económico-sociales que, sin esa institucionalización, parecían difíciles de lograr. Esto, a su vez, generó lo que podría llamarse una *institucionalización prematura* de los procesos de planificación; sin adecuar el progreso sustantivo con la formalización institucional. En otras palabras, los planificadores tendieron a sustituir el apoyo político que no siempre tenían por una formalización institucional relativamente rígida del proceso de planificación y, más tarde, fueron víctimas de esa misma rigidez que propiciaron antes de haber ganado una experiencia razonable en este campo.

b) La actuación de los planificadores

No abordaremos aquí, la incidencia de los factores humanos sobre el avance o el freno del proceso de planificación en América Latina; pero de todos modos, conviene considerar a los planificadores al menos desde dos puntos de vista: su formación técnica para enfrentar la realidad y su liderazgo en la conducción táctica del proceso.

I) *La distancia entre el dominio metodológico y el conocimiento sustantivo del proceso económico.* Los grupos técnicos dedicados a la planificación económica parecen haber insistido mucho, durante los últimos tiempos, acerca de cuestiones metodológicas vinculadas con esta actividad; en los años transcurridos desde fines de la década de los 40 hasta el presente, las técnicas de planificación se fueron enriqueciendo paulatinamente con nuevos aportes que fueron refinando los planteamientos globales, sectoriales, regionales y de proyectos, tanto desde el punto de vista del análisis como de los métodos prospectivos para percibir el comportamiento futuro de la economía. Esta corriente generó un abundante instrumental técnico basado, en algunos casos, sobre experiencias recogidas dentro de la región, y en otros, en la adopción o adaptación de técnicas desarrolladas fuera de la región. Los aportes que esas técnicas representan para el progreso de la planificación son evidentemente significativos, pero los métodos de planificación utilizados en los diversos países por lo general estaban alejados de esos refinamientos técnicos; de ahí que difícilmente puede sostenerse la acusación, tan común como alejada de la realidad, que en América Latina los planificadores hayan hecho un uso abusivo de refinamientos metodológicos. Todo ello sin perjuicio de que algunas veces se haya hecho alarde innecesario de sutilezas.

Esa diferencia entre lo metodológico y lo sustantivo se ahonda cuando se considera que la mayoría de los países sigue careciendo de la materia prima estadística que debe servir de base para la construcción de modelos que inspiren confianza. Una segunda traba surge del hecho que los aspectos económicos y sociales que deben planificarse están integrados en un contexto sumamente complejo, influido por los factores históricos, psicológicos, sociales, políticos y culturales, difíciles de captar con las técnicas empleadas, que originalmente muchas veces respondían a propósitos más modestos de proyecciones económicas.

Como puede advertirse, todos estos problemas no favorecen el diálogo entre el técnico y el político, este último solicita conclusiones y sólo secundariamente está interesado en los procedimientos técnicos para alcanzarlas. Al mismo tiempo frustra al planificador, ya que tiende a aislarlo del conocimiento del “proceso” vigente en la realidad. Una parte de las dificultades de la planificación, por lo menos en su aplicación práctica, parece deberse a que, en la persona del planificador se registra un divorcio progresivo entre su capacitación en materia de métodos y su aptitud para penetrar en las causas profundas y en el estudio del comportamiento de los fenómenos particulares que cada país enfrenta durante el proceso de desarrollo.

Parece innecesario recordar que la planificación carece de sentido como técnica *per se*, y que su propósito es lograr cierta disciplina en el cumplimiento de un conjunto de decisiones fundamentales para alcanzar los objetivos propuestos, en este sentido, la metodología debe servir a ese propósito y no ser servida por él. Sin embargo, muchas veces pudo observarse en las oficinas de planificación un escaso conocimiento de los factores que impulsan a cada sector y en general sobre el comportamiento real de la economía. Todo ello ha contribuido a realzar muchas veces los aspectos metodológicos por encima de los sustantivos.

II) *Limitaciones de la capacidad de liderazgo en la conducción táctica del proceso.* La puesta en marcha de la planificación como método de gobierno constituye una tarea que requiere no sólo una gran habilidad técnica y política sino también plantea exigencias en términos de calidad humana. Piénsese sólo que se deben sustituir procedimientos arraigados sin crear animosidades innecesarias, dirigir equipos técnicos sin menoscabar su personalidad y creatividad, aparecer ante la opinión pública con posiciones definidas y fundamentadas sin crear la imagen de una rigidez dogmática, atender oportunamente las solicitudes de orientación de un gobierno sin limitarse a ello y buscando siempre la perspectiva imaginativa más amplia y de largo alcance, dialogar con los diversos grupos sociales con la serenidad que sólo proviene del conocimiento profundo de sus íntimas motivaciones y creencias, expresar con sencillez cosas complejas, etc..

El planificador, en efecto, deberá tener una amplia capacidad de análisis que le permita vincular los procesos económicos, sociales y políticos, vistos con perspectiva histórica, para que pueda abordar apropiadamente la formulación de estrategias de desarrollo y conducir con habilidad táctica el proceso de planificación. El liderazgo de la planificación, dentro de este contexto, revestirá formas flexibles y pragmáticas para aprovechar, en función de los lineamientos de la estrategia de desarrollo, las coyunturas que se presenten.

En la medida que no pudieron cumplirse tales condiciones, se fue produciendo un perceptible divorcio entre los conductores de la planificación y el aparato de decisiones de alto nivel, así como con los mecanismos de ejecución. Ello se debió, en parte, a que algunos planificadores consideran terminada su labor con la formulación del plan, atribuyendo los obstáculos con que tropezaba su ejecución a la falta de condiciones políticas e institucionales y autojustificando así su apartamiento. Al adoptar esta actitud, los jefes de planificación dejaban de participar en el proceso y de contribuir con su influencia y capacidad de presión a la búsqueda de los mejores caminos para modificar la posición de los sectores que se oponían a determinados aspectos estratégicos.

10. Una confrontación de tesis y hechos.

Conviene ahora verificar la validez de las tesis elaboradas confrontándolas con la realidad para llevar más lejos este intento de diagnóstico sobre la planificación en América Latina. Después de esta confrontación, se podrá volver al plano abstracto para cerrar una etapa de este análisis crítico de la planificación.

En este sentido, el caso de Venezuela puede ser revelador. Sin embargo, para evitar malos entendidos conviene dejar sentado que esta parte del análisis no pretende ser una explicación amplia de los problemas de la planificación en ese país, sino un reconocimiento sumario de algunos hechos útiles para examinar las tesis aquí sostenidas y que, de algún modo, pueden explicar el relativo éxito de la planificación venezolana desde 1958 a 1969.

Durante el período mencionado, la planificación tiene vigencia real en Venezuela por la conjunción de varias circunstancias, a saber:

1º Se trata de una etapa durante la cual se quiebra un régimen autoritario y se impone un sistema democrático. Un partido político de considerable gravitación asume las tareas de gobierno con un programa que se define y precisa progresivamente y que tiene un fuerte sentido de *cambio* con respecto al pasado autoritario. Aunque en rigor no se trata de cambios radicales de estructura, sí son modernizaciones importantes en los procedimientos de gobierno, en la administración, en la política económica, etc.. La *ruptura* de una continuidad caracteriza esta etapa del proceso político venezolano.

2° Venezuela inicia durante esta fase su proceso de sustitución de importaciones con un gran retraso respecto a la mayoría de los demás países latinoamericanos. Así, a lo largo de todo el período que comienza en los años 30, el grado de industrialización de ese país resultaba anormalmente reducido en relación a su elevado ingreso por habitante, sobre todo en el período 1950-1958. El espectacular crecimiento de la producción de petróleo que caracteriza toda esa fase de su desarrollo, además de aumentar grandemente la capacidad de financiamiento externo e interno, desalienta al sector agropecuario y hace demasiado fácil el abastecimiento externo de productos industriales. Surge así una importante demanda de productos industriales reforzada por la extraordinaria celeridad del proceso de urbanización. La dinámica del comercio exterior y el proceso de urbanización son de tal intensidad que en el decenio 1950-60 la población urbana aumenta desde el 48 a cerca del 70 por ciento; en consecuencia, al final de ese período el grado de urbanización guarda escasa relación con el de desarrollo industrial. Alrededor de 1958 existía un mercado interno de productos agropecuarios e industriales de significativo volumen que se satisfacía desde el exterior; una nueva política de comercio exterior e industrialización pudo aprovechar ese mercado potencial para dinamizar el proceso interno de desarrollo. Además, el gran volumen de excedentes para inversión que generaba la economía, junto a los vicios del régimen autoritario, había producido una irracionalidad obvia en la asignación de recursos. En tales circunstancias, el cambio de régimen político pudo fácilmente definir un número mínimo de orientaciones básicas y la planificación se propuso desde el comienzo servir a esas transformaciones y disciplinar los nuevos criterios de asignación de recursos.

3° La planificación no sólo coincide con el auge del proceso de sustitución de importaciones e industrialización, sino también con las categorías de análisis que la caracterizaron como método desde su origen. Se dijo antes que la planificación surgió como un sistema de proyecciones para analizar la sustitución de importaciones, la industrialización y el comercio exterior y a esos problemas fue aplicada esencialmente en Venezuela, con una ventaja y varias innovaciones. La ventaja consistió en que la sustitución de importaciones se realizó en coincidencia con una alta capacidad de compra en el exterior. Las innovaciones fueron las mismas que connotaron otras primeras experiencias y hacen al diseño de mecanismos operativos en áreas tales como el presupuesto fiscal, los planes de inversiones públicas, etc..

4° La coyuntura política de cambio también hizo posible el cambio administrativo. El sistema burocrático, al servicio del régimen autoritario, fue sustituido por una estructura que respondía a las nuevas necesidades del Estado y expresaba las nuevas fuerzas sociales que conquistaron el poder. En el caso de Venezuela *son nuevas* tanto la planificación como la burocracia; ninguna precede a la otra ni tiene más tradición o prestigio inicial. Si la planificación no se había consolidado, la burocracia estaba debilitada tanto por el cambio sufrido como por sus antecedentes al servicio del régimen autoritario. En tales circunstancias, la burocracia no podía mostrar reductos que resistieran la planificación, y la racionalidad de los grupos técnicos pudo lograr más fácilmente una posición prestigiosa. Debe también considerarse que al iniciarse una nueva etapa política, los cuadros directivos que se hacen cargo de la planificación y las diversas ramas de la administración pública, en la medida que forman parte de un mismo grupo político aportan a sus nuevas funciones una posición ideológica consolidada en la lucha de oposición. Salvo excepciones, esa fue una tónica de la nueva administración venezolana. En una palabra, las condiciones para dictar nuevas normas administrativas estaban dadas y la planificación no tuvo que respetar procedimientos arraigados y establecidos.

5° La conducción del proceso de planificación era política, en el buen sentido de la palabra. Políticos eran quienes dirigían CORDIPLAN y este órgano servía una política definida. Esta conducción política, con gran capacidad, pudo resolver rápidamente los problemas de diálogo interno con los grupos técnicos, con los cuales estaba cumpliendo una experiencia común. El diálogo con el nivel político tampoco podía constituir un problema y de hecho nunca lo constituyó, pues quedó resuelto con la misma designación de los directivos de la planificación.

6° La planificación pudo dosificar razonablemente su preocupación por las orientaciones más trascendentes del proceso de desarrollo con su acción a corto plazo, todo dentro de un mínimo de formalidades institucionales. La misma orientación de la política de industrialización y la importancia que sobre la economía tuvo la asignación de recursos estatales, desde un principio obligaron a los planificadores a participar en la elaboración de la política a corto plazo, y pudieron hacerlo porque tenían acceso a los planos políticos y gozaban de respeto técnico. No se daba en este caso el proceso de "institucionalización prematura" tan común en otros países. Y como tampoco existía una ambiciosa ley de planificación que respondiera a los cánones más acabados, el presupuesto por programa se pudo realizar informalmente; el texto mismo de los planes tampoco mostraba gran preocupación por producir piezas intelectuales profundas, etc.. La falta de formalidad y de institucionalización corrían a la par con el poder real que ejercía y el apoyo político que se le dispensaba. Esta situación explica que no pueda encontrarse en la experiencia venezolana

ningún texto escrito sobre lo que más adelante se entenderá como estrategia de desarrollo. Pero nadie que hubiera dialogado con franqueza con el nivel directivo de planificación podría desconocer que allí se manejaban los conceptos de estrategia y se tenía posiciones muy claras a largo plazo que orientaban la acción práctica. En suma, hubo allí liderazgo, contactos estrechos con el nivel político y ascendiente sobre la burocracia estatal.

Es innegable que en una coyuntura especial se produjo en Venezuela una conjunción de condiciones materiales y humanas favorables a la planificación. Volviendo a las ideas que aquí se desarrollan, puede decirse que se dio en Venezuela una “política construida” con características de coyuntura dinámica; que esa política neutralizó categóricamente la resistencia natural que, en otras circunstancias, la burocracia hubiera opuesto a un cambio de normas.

Todo esto la hizo posible y necesaria porque hay, en efecto, ciertas condiciones del proceso de desarrollo que hacen necesaria la planificación y otras que la hacen posible. Como ambas no siempre coinciden a lo largo del curso evolutivo de la sociedad sino sólo en determinadas coyunturas, la vigencia de la planificación es también coyuntura, sin permanencia o estabilidad. Esta parece ser una característica de la planificación en todo sistema económico donde ella no sea *esencial*. No por ello es menos útil, pero en cambio exige una política permanente de redefinición de su centro de preocupaciones. Durante sus fases de vigencia y auge, que por lo general serán las coyunturas de cambio, prestará racionalidad formal a las nuevas orientaciones políticas que formulan los grupos sociales que asumen el poder. Cuando el proceso de desarrollo se estabiliza y la política económica se convierte en “rutina”, la planificación cederá lugar a lo que es más específico del sistema; la previsión y el cálculo sobre el todo social se harán menos necesarios y prevalecerán las micro-concepciones pragmáticas. Estos altibajos de la planificación pueden ser más ostensibles y marcados cuanto más reciente sea su incorporación al sistema y menos tiempo haya tenido para consolidarse durante un período de auge (Véase el cuadro 3).

Cuadro 3

CARACTERÍSTICAS DEL CASO VENEZOLANO 1958-69

1. Características del proceso de desarrollo	Dinámica desatada por un proceso de sustitución de importaciones industriales y agropecuarias. Alta capacidad de financiamiento y de compras en el exterior. Fueron tan graves las irracionalidades del proceso previo que la planificación adquiere una función definida	“Política construida”, que por decisión política muy definida y condiciones materiales de circunstancias, adquiere las características de una “coyuntura dinámica”
2. Condiciones político-sociales	Quiebra del régimen autoritario y ascenso al poder de un partido político y grupos sociales interesados en el desarrollo. Es el momento del cambio de la política del régimen anterior y se define un grupo mínimo de orientaciones claras	Coyunturas políticas de cambio
3. Situación de la burocracia pública	Sin tradición de prestigio; demasiado vinculada a los vicios del régimen autoritario. Cambio general de los cuadros de personal para que el gobierno tome un control efectivo de la administración.	Coyuntura de cambios administrativos. La burocracia debilitada no está en condiciones de resistir la planificación.
4. Conducción del proceso de la planificación	La planificación es conducida por políticos que conocen y adquieren una comprensión cabal de los criterios técnicos. Se da un liderazgo muy eficaz y políticamente comprometido. La planificación atiende, tanto al largo como al corto plazo. Es un proceso escasamente formalizado	Se desarrolla una comprensión satisfactoria entre los niveles político, técnico y burocrático. No peca por exceso de formalismo.

11. Algunas conclusiones al final de esta etapa de análisis.

Después del análisis precedente ya parece posible aventurar una síntesis de las conclusiones principales que ordene las diversas explicaciones que a menudo se ofrecen a título de diagnóstico sobre los problemas de la planificación. En esas explicaciones se ponen en un mismo plano cosas tan diversas como

las deficiencias de información estadística, la falta de proyectos, la inexperiencia de los planificadores, las condiciones internacionales, etc.. Estas enumeraciones recuerdan, por su heterogeneidad, la “clasificación” de los animales que aparece en una enciclopedia china, y según la cual “los animales se dividen en a) pertenecientes al Emperador, b) embalsamados, c) amaestrados, d) lechones, e) sirenas, f) fabulosos, g) perros sueltos, h) incluidos en esta clasificación, i) que se agitan como locos, j) innumerables, k) dibujados con un pincel finísimo de pelo de camello, l) etcétera, m) que acaban de romper el jarrón, n) que de lejos parecen moscas”⁶. Aquí se mezclan con raro ingenio múltiples formas de abordar un sujeto sin que estén situados en un plano homogéneo que asegure la legitimidad de las comparaciones. Algo parecido suele ocurrir con los aspectos que a menudo se enuncian para “explicar” los problemas de la planificación.

Los conceptos que hasta ahora se fueron elaborando ya permiten jerarquizar estos intentos explicativos de tal modo que se logra distinguir lo esencial de lo secundario, las causas de fondo de las aparentes y transformar una taxinomia heterogénea de explicaciones en una tesis central.

a) Las causas de fondo

La tesis que emerge de este documento puede sintetizarse diciendo que la planificación se consolida y vitaliza durante los períodos en que se cumplen simultáneamente las siguientes condiciones:

I) Que los grupos sociales que poseen o asumen el poder definan una estrategia de desarrollo o un grupo mínimo de orientaciones correspondientes a problemas que la sociedad pueda asimilar materialmente;

II) Que esa estrategia de desarrollo implique cambios con respecto al manejo tradicional de la política económica, es decir, que necesite de la planificación para prever los requisitos y consecuencias de la alteración planteada;

III) Que esa estrategia o conjunto mínimo de orientaciones básicas encuentre en el proceso social, y en las circunstancias internas y externas de carácter económico, condiciones que le permitan superar su mera formulación intelectual y adquirir el carácter de un gran esfuerzo necesario o coyuntura motriz, susceptible de ser conducida y disciplinada por la planificación;

IV) Que la planificación encuentre una forma de integrarse funcionalmente en la administración del Estado al mismo tiempo que disponga o cree categorías de análisis apropiadas al medio en que se propone operar. Su forma de insertarse en la administración facilita su *posibilidad* y la riqueza de sus categorías de análisis influye sobre su *eficacia*.

La coincidencia de estas cuatro condiciones supone una conjunción de factores en un período determinado. Algunos de esos factores se refieren a las condiciones del proceso social y otros a factores humanos. La capacidad de liderazgo para conducir las tareas de planificación constituye en esta síntesis una suerte de condición subyacente, necesaria pero no suficiente.

A grandes rasgos, las dificultades que afectan la planificación residen en la falta de coincidencia entre los planteamientos de las oficinas nacionales de planificación y la carencia de definiciones sobre una política de desarrollo que, al mismo tiempo que aborde los problemas esenciales de cada país, sea capaz de suscitar en torno a ella un consenso de suficiente amplitud que le permita superar los obstáculos que se opongan a su ejecución. La falta de definición o imprecisión de estrategias de desarrollo viables, tanto desde el punto de vista técnico como social, constituye una de las causas fundamentales con que tropieza la planificación como método para constituirse realmente en un instrumento eficiente de coherencia de las decisiones públicas. La planificación como método sólo puede dar armonía y eficacia a una política definida en sus grandes líneas, pero no puede sobrepasar su alcance e imprimir al plan de desarrollo una trascendencia o profundidad que satisfaga criterios técnicos sin tener en cuenta, por una parte, los condicionantes administrativos o políticos, y, por la otra, la capacidad, el prestigio y la influencia técnica de los mismo órganos de planificación.

En suma, América Latina está viviendo una etapa de transición en tanto explora una nueva política de desarrollo que complemente la de sustitución de importaciones e industrialización. Todavía no han aparecido, ni aún técnicamente expuestos con claridad, planteamientos adecuados que respondan a las nuevas etapas de desarrollo que deberá afrontar la región y al actual agravamiento de algunos rasgos negativos del proceso de desarrollo latinoamericano. Frente a esa realidad y ante la falta de una definición clara y exacta de objetivos, las oficinas de planificación tienden a adelantar en los planes decisiones de trascendencia que, a su juicio, responderían a esa nueva política de desarrollo sobre la cual todavía no hay

⁶ Citado por Michel Foucault, *Las palabras y las cosas. Una arqueología de las ciencias humanas*. Trad. De Elsa Cecilia Frost (México, Siglo XXI Editores S.A., 3º ed. 1971), p. 1.

formado consenso alguno. Se produce así entre los hechos y los planes un desajuste que si en parte ha incitado a reflexionar sobre la necesidad de redefinir las políticas de desarrollo, por otra disminuye las esperanzas que se cifraron sobre las bondades y la eficacia de la planificación, olvidando que ésta sólo puede tener valor en el contexto de una política o estrategia de desarrollo definida. Una oficina de planificación puede contribuir a formular tal estrategia en forma más coherente, pero no puede operar si ella falta, como así tampoco exceder sus límites u objetivos.

Ahora bien, no basta la sola formulación de una estrategia de desarrollo explícita o implícita para que la planificación encuentre su cauce positivo. Es necesario, además, que esa estrategia adquiera las connotaciones dinámicas de una coyuntura favorable e implique ciertos cambios con respecto al marco tradicional de la política económica; en caso contrario, el “aparato burocrático” aventaja a las oficinas de planificación para imponer al proceso el mínimo de “racionalidad”. La administración, sobre todo en los países que tienen una tradición en la materia, y donde cada organismo es celoso defensor de su autonomía de decisiones suele conservar fuerza suficiente para encauzar el proceso de desarrollo dentro del marco de una política tradicional.

Cuando la reorientación de la política económica de un país parece hacerse más necesaria, aumenta el grado de receptividad de los políticos. Por tanto, la formulación de una estrategia de desarrollo encuentra una más amplia acogida en todos los niveles y se revitaliza la planificación. Tampoco es menos cierto que en la mayoría de los casos la continuidad de la política tradicional relega a la planificación a un papel secundario, y que la formulación de estrategias de desarrollo sólo encuentra en estos casos un ambiente propicio en las universidades, en los institutos de investigación y en los círculos intelectuales.

Aunque hemos sostenido desde un principio que planificar no es tarea exclusiva de las oficinas de planificación, difícilmente se aceptaría que tenga vigencia tal proceso en países donde se cumplen los requisitos anteriores, pero al margen del aparato formal de planificación. Hay, pues, un requisito de formalidad que implícitamente se ha exigido a la planificación; que se la encauce desde una oficina especializada y expresamente constituida que difunda sus orientaciones a todas las ramas de la administración por medio de las oficinas sectoriales. Esto nos vuelve al problema de insertar la planificación en la administración pública.

Los requisitos aludidos implican una condición estrictamente formal, y es que dentro de la oficina de planificación debe haber una capacidad de liderazgo y conducción que permita dar racionalidad formal a la política de desarrollo; mas, infortunadamente esas condiciones no quedan satisfechas con facilidad en América Latina. En efecto, no siempre han coincidido en el tiempo la capacidad de liderazgo y la definición de una estrategia de desarrollo que implique cambios; otras veces, la definición de cambios de cierta trascendencia y su ejecución han absorbido casi por completo las mejores capacidades relegando las oficinas de planificación a un papel secundario por falta de conducción.

La breve historia de la planificación latinoamericana demuestra reiteradamente que cada vez que se han dado las condiciones para ejecutar una política de transformaciones, fue necesario reorganizar las oficinas de planificación y entrenar apresuradamente nuevos grupos técnico, lo que produce una asincronía entre la capacidad de dichas oficinas para la acción y la oportunidad favorable.

La planificación no está viviendo en América Latina la etapa que precede al agotamiento, sino un período específico que corresponde a la búsqueda de nuevas modalidades para abordar etapas también nuevas. Pero este aparente “eclipse” operativo coincide, por lo general, con una gran actividad intelectual para superar constructivamente esta difícil etapa. Y también por razones apuntadas, parece comprensible que esta actividad intelectual que apunta a un reencuentro de la planificación con el desarrollo, surja principalmente al margen de los aparatos formales de planificación.

b) Los efectos o causas aparentes

Para explicar los obstáculos que se oponen a la planificación, muchas veces se recurre a factores que, en definitiva, no son sino efectos de los antes señalados. Se afirma, por ejemplo, que a la planificación latinoamericana le falta operatividad; que no estudia suficientes proyectos para dar sentido práctico a los planes; que los sistemas de planificación son incompletos porque no incluyen un sistema de planes anuales operativos; que la rigidez de la administración pública ha impedido el ejercicio pleno de la planificación y es necesario reorganizarla; que los sistemas de información en materia de estadísticas, recursos naturales, etc., no están adecuados a las necesidades de programar el desarrollo; que la incertidumbre del comercio exterior limita la posibilidad de planificar; que no se cumplen las ofertas de financiamiento externo, etc.. Es verdad que estos factores existen y han afectado de manera adversa el ejercicio de la planificación, y acaso sean los problemas *más visibles* por estar precisamente en la superficie, pero un diagnóstico que pretenda explicar las

causas más profundas del proceso no puede limitarse a esas observaciones. Más allá de estos obstáculos aparentes está la contradicción entre un método, cuya eficacia depende de la definición de una política que lo exija, y una realidad que, aunque parece aceptar el método, no ha sido capaz de producir las definiciones ni de impulsar una dinámica que den vida al método.

El ejemplo de los planes anuales puede ser ilustrativo a ese respecto. Dichos planes siempre han estado ausentes en los sistemas latinoamericanos de planificación. Ahora bien, durante la fase en que la mayoría de nuestros países estaban empeñados en una política de industrialización y sustitución de importaciones, acerca de la cual hubo un consenso nacional y latinoamericano muy claro, la ausencia de planes anuales no podía constituir una falla ostensible y sustantivamente limitativa de los esquemas de planificación, porque la estrategia de sustitución de importaciones ya había definido los mecanismos esenciales de decisión a corto plazo e influía sobre ellos. Las tarifas aduaneras y los impuestos a las importaciones en general, la imposibilidad de importar bienes básicos al principio y la protección arancelaria después, la política de gastos públicos en general, etc., se ajustaron para dar operatividad y sentido práctico a la estrategia de sustitución de importaciones, sin necesidad de planes anuales coherentes. Por eso, a pesar de la inexistencia de dichos planes, la política de sustitución de importaciones a corto plazo no podía desviarse en la práctica de sus concepciones fundamentales; tal omisión sólo en forma *secundaria* podía afectar la eficacia interna y el grado de coordinación de la política anual dentro de un marco previamente definido y operante. Pero no ocurre lo mismo durante la etapa de transición que ahora está viviendo América Latina, cuando la omisión de planes anuales operativos constituye una falla más ostensible y una contradicción entre las orientaciones que recogen los planes a mediano plazo y las que se ejecutan en la realidad. En la medida que la acción a corto plazo encuentra su orientación en la continuidad de la política tradicional, cuando los planes a mediano plazo tratan de inspirarse en la redefinición de esa política, sin que haya consenso sobre ella, *no puede esperarse una coordinación prácticamente espontánea entre los requisitos esenciales de los planes a corto y a mediano plazo*. Cuando no hay planes anuales, nada obliga a examinar globalmente la política a corto plazo en relación con los planes de desarrollo para producir así una síntesis entre la coyuntura y las rigideces del sistema con las orientaciones de los planes a mediano plazo. Por ello, aún cuando la falta de planes anuales es un fenómeno tan antiguo como la misma planificación general, sólo en los últimos años ha surgido a la superficie como una falla fundamental del sistema.

Las mismas consideraciones pueden hacerse sobre la insuficiencia de proyectos que acompañen a los planes. El análisis de la carencia de proyectos suele quedar oscurecido por la confusión entre aquellos que corresponden a la continuación de la política tradicional y aquellos otros que exige la redefinición de la política propugnada en algunos planes, es decir; entre los proyectos endógenos y exógenos al modelo de desarrollo vigente. La existencia de un proceso de planificación destinado a reorientar el tipo de crecimiento económico no sólo hace necesario formular más proyectos (para una mayor tasa de inversión), sino sobre todo proyectos *cualitativamente diferentes*. Para el tipo de política tradicional, acorde con el curso rutinario de la economía, tanto la esfera pública como la privada generan un número suficiente de proyectos, aunque de calidad y oportunidad muy variables. Por lo tanto, si la planificación a mediano plazo, en su búsqueda –hasta ahora infructuosa– de una nueva estrategia de desarrollo, no hubiera extremado la demanda de nuevos proyectos, el problema de su escasez, que hoy parece tan agudo, tendría distinto carácter cualitativo y cuantitativo. En otras palabras, la demanda aparente de proyectos es función de las nuevas orientaciones recogidas por los planes, que a menudo no tienen vigencia política, en tanto que la oferta continúa ligada a los mecanismos rutinarios, tanto públicos como privados. Así las *orientaciones programáticas que sirven de referencia para medir la demanda de proyectos no tienen fuerza real para impulsar su generación*. La crítica de los planes por la escasez de proyectos se basa en gran parte sobre el supuesto de la vigencia de dichos planes y con ellos se oculta la causa de fondo que impide formular un número suficiente de proyectos cualitativamente diferentes. Es cierto que la escasez de proyectos estratégicos obedece a múltiples causas –entre las cuales debe mencionarse el clima general de desarrollo, el nivel técnico nacional, la magnitud y naturaleza de los proyectos potenciales, la falta de empresas consultoras nacionales, problemas institucionales, etc.– pero la importancia de estas posibles explicaciones está supeditada a la falta de una estrategia de desarrollo viable acorde con los planteamientos formales incluidos en los planes mismos. No podría darse operatividad en la formulación de proyectos estratégicos si no es operativa la nueva estrategia que los requiere; su mejor demostración es que la “ideas” sobre proyectos que propugnan varios estudios sobre estrategias de desarrollo realizados en los últimos años sólo en muy contadas ocasiones han originado “estudios de preinversión” que pudieran definirlos con rigor. Estos estudios sobre estrategia, con buenas razones, más se han preocupado para demostrar a cada país la necesidad de un cambio en el patrón de desarrollo, que por buscar proyectos viables a mediano plazo. En ningún caso se dedicó tiempo suficiente a

la complementación de ambos niveles de análisis en un encadenamiento de acciones progresivas que tuvieran en cuenta tanto la eficacia económica como la viabilidad política del proceso.

Los sistemas de información estadística se citan también generalmente como otro gran obstáculo para formular y controlar los planes; esta afirmación implica el supuesto que los planes se ejecutan y controlan. Si algo relativamente simple como adaptar los sistemas de información estadística a las necesidades de la planificación no pudo realizarse en forma adecuada en América Latina es porque la planificación misma tuvo una vigencia limitada. De aquí que sea incorrecto explicar la limitada vigencia de la planificación por las dificultades de orden estadístico. Consideraciones similares pueden hacerse cuando se argumenta, como suele hacerse, acerca de las dificultades para obviar las rigideces de la administración pública y adecuarla a las necesidades de la planificación.

Puede afirmarse, en suma, que las condiciones definidas como requisitos para que la planificación tenga aplicación práctica no han logrado hasta ahora permanencia o estabilidad en el proceso social y por eso determinan también el carácter fluctuante de la planificación como método de gobierno. Ello parecería sugerir una característica inherente a la planificación aplicada a un sistema donde no es *esencial*. No es ésta una afirmación apodíctica, sino más bien una tesis que entendemos se deduce de las conclusiones anteriores y que debería ser profundizada.

A lo largo de todo este capítulo se subrayó la importancia de los factores vinculados al medio en que se desenvuelve la planificación y, salvo escasas referencias, no se ha entrado en las explicaciones que tal vez podría brindar la “construcción interna” de la planificación como método; que es el propósito principal del siguiente capítulo.