

ASPECTOS POLÍTICOS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA *

Por Marcos KAPLAN

I. INTENTOS Y OBSTÁCULOS

Mucho o casi todo lo que ha sido presentado como planificación en América Latina no alcanza a ser tal, llega sólo a constituir formas variadas de intervencionismo o dirigismo estatal más o menos persistente y vigoroso, que en algunos casos dan lugar a ciertas tímidas manifestaciones de planificación parcial. En las décadas de 1950 y 1960 emergen los primeros intentos limitados de planificación, reflejo de gran diversidad de motivaciones, actitudes y concepciones. Los mismos se han referido a programas y proyectos vinculados a la inversión pública y al estímulo y promoción de empresas y actividades privadas, tendientes a objetivos aislados o combinados como los siguientes:

1. Extensión de la infraestructura económica (transportes, comunicaciones, energía) o social (educación, sanidad, vivienda); proyectos industriales en ramas estratégicas.

2. Reducción y compensación de los desequilibrios producidos en las relaciones externas, el sistema monetario, la inversión, la producción, la oferta, la demanda, la ocupación.

3. Dotación de base de racionalidad y de justificación formales al pedido y al logro de cooperación externa y de recursos financieros internacionales; especialmente a raíz de la consagración ritual de la planificación para el desarrollo, de la emergencia de la Alianza para el Progreso, y de las mayores exigencias de organismos internacionales de asesoramiento y financiamiento.

4. Regulación de la urbanización acelerada, y atenuación de sus consecuencias más explosivas y destructivas, a través de los llamados planes reguladores, los reglamentos de zonificación, loteamiento de tierras y edificación, el empleo de ciertos estímulos y disuasivos.

* Versión abreviada, con autorización del autor, de un trabajo inédito preparado por el VIII Congreso de la Sociedad Interamericana de Planificación, Salvador (Bahía), Brasil, septiembre de 1970.

5. Reducción de desequilibrios regionales, e intentos de refuerzo de la integración nacional incompleta.

6. Esfuerzos de mera racionalización administrativa para superar el caos creado por las intervenciones inorgánicas y contradictorias del estado y por la proliferación de sus agencias, tendiendo a una organización más coordinada y efectiva, especialmente en relación al comportamiento del sector y del gasto públicos.

7. Acción de organismos y grupos técnicos internacionales y, en menor medida, de equipos técnicos nacionales, para el relevamiento de información primordialmente económica, sobre las estructuras, problemas y procesos del subdesarrollo en América Latina; análisis de esa información, elaboración de metodologías, uso de proyecciones para la previsión y la evaluación de alternativas a nivel regional y nacional. (Estas tareas constituyen sobre todo prerequisites de un planeamiento posible, pero por sí mismas no llegan a configurarlo).

8. Formulación de primeros planes de variada índole, envergadura y alcance, y establecimiento de entes y mecanismos primarios para su elaboración e implementación.

El balance de las tentativas de planificación no puede resultar ya una sorpresa para todos los que han tenido algo que ver con ellas, ya sea como responsables políticos y administrativos, ya como técnicos, críticos o víctimas. Tras los más importantes esfuerzos, y luego de un periodo de cierto optimismo y hasta de cautelosa euforia, los intentos de planificación han comenzado a revelar síntomas de estancamiento, fracaso y retroceso, que han configurado un clima de desilusión y apatía. Un breve análisis de las causas de esta frustración se liga necesariamente con la evaluación de los resultados y contribuye a explicarlos.

1. *El sujeto de la planificación*

La naturaleza del estado que pretende planificar constituye la primera causa relevante de la frustración. Ese estado expresa en los países latinoamericanos, con la excepción de Cuba, un compromiso para el *statu quo*. Grupos socioeconómicos de interés, de presión y de poder, camarillas y máquinas partidarias de signo particularista, constituyen el gobierno oficial y formal, o son más fuertes que él y sobre-determinan sus orientaciones y los límites y resultados de su funcionamiento; eligen, manipulan y corrompen a gobernantes y funcionarios; afectan decisivamente —a través de sus bases propias, deci-

siones y comportamientos—, la forma, la estructura y la dinámica de la sociedad que el estado pretendería planificar.

En esta situación, los factores exógenos adquieren una relevancia decisiva, a partir de la estructura del poder mundial, especialmente la hegemonía de los Estados Unidos y la acción de las corporaciones internacionales con base en aquel país. Los unos y las otras se constituyen cada vez más en centros de poder externos a la región. Toman decisiones básicas para cada país latinoamericano y para la región en su conjunto, que los estados deben acatar y tener muy en cuenta en la formulación y ejecución de sus políticas. Estas decisiones se refieren a las corrientes del comercio exterior; las inversiones; las localizaciones; la tecnología; la producción; la ocupación; la creación y distribución del ingreso; los tipos de especialización; los esquemas de equilibrio y desequilibrio entre países, áreas, ramas y grupos sociales; el grado de integración interna y regional. Los movimientos y resultados del comercio exterior y de los términos del intercambio, el drenaje de capitales, la caída de las reservas monetarias y de la capacidad de importar, el endeudamiento externo, fijan límites a la capitalización y al uso de los recursos actuales y potenciales de los países latinoamericanos, reduciendo drásticamente las posibilidades de planeamiento efectivo. Se convierten así en circunstancias que escapan en lo esencial a la esfera de acción del país y del estado; modifican las circunstancias previstas en la formulación de los planes y que condicionarán su ejecución y sus resultados.

El peso aplastante de quienes son el estado real, o influyen efectivamente en su organización y funcionamiento, para resistir todo cambio que pueda afectarlos o para imponer los que les resulten beneficiosos, no llega a verse contrarrestado por los grupos constitutivos de las mayorías nacionales. Si éstos inciden y deben ser considerados, por su peso específico, sus presiones, la amenaza potencialmente disruptiva que representan; si tienen aptitud para crear y alimentar situaciones críticas y para perturbar la vigencia y operación del compromiso básico; su fragmentación en grupos y categorías, su falta de agregación y articulación en organizaciones dotadas de estrategia concreta y de tácticas operacionales, los vuelven impotentes para soldar a sus componentes en un cuerpo político capaz de influir decisivamente en el surgimiento, el contenido y los resultados de la planificación. Su capacidad de influencia y participación se ve adicionalmente reducida por la restricción múltiple y el escamoteo legal de los derechos políticos, y por la represión abierta.

Los grupos mayoritarios, el hombre común, no se sienten así res-

ponsables del funcionamiento y del futuro de la sociedad, ni del propio destino. Se produce una situación de impotencia y frustración, manifestadas o transferidas hacia las actitudes de sollicitación y dependencia pasiva respecto a los que tienen poder para otorgar beneficios particulares o de grupo, de irresponsabilidad, y/o de agresividad desplazada hacia falsos responsables o enemigos míticos. La resultante es un bajo nivel de la conciencia colectiva y del debate y consenso públicos sobre los problemas del desarrollo y sobre la posibilidad y necesidad de la planificación. La brecha entre gobernantes y gobernados se ahonda, y ello contribuye a reforzar el autoritarismo vertical de los que mandan, y la indiferencia e irresponsabilidad de los mandados, reduciéndose aún más el respaldo político posible para la planificación.

Aun en situaciones relativamente favorables y progresistas, el estado resulta incapaz de controlar los comportamientos y las decisiones de los sujetos y agentes privados, cuyos estímulos y efectos se generan y difunden a todos los niveles, e inhabilitando por lo tanto para procesar una política coherente y enérgica que enfrente y resuelva la problemática del desarrollo.

2. *El modelo subyacente*

Los intentos de planificación que han aparecido en América Latina, con la excepción de Cuba, suponen un modelo único subyacente. Ello implica, desde el comienzo, la exclusión apriorística de opciones fundamentales ante la gama de alternativas, y una postura ideológica que se encubre bajo la apariencia de una neutralidad tecnocrática. Este modelo surge y opera generalmente como respuesta al peligro de una transformación revolucionaria, bajo el signo de una reforma conservadora. Es presentado como panacea que, por sí misma, de modo automático, promueve el desarrollo, la modernización y la autonomía de América Latina; solamente requiere cambios restringidos y prefijados; permite el mantenimiento de la estabilidad social, de las actuales estructuras clasistas, de la constelación de poder vigente, y de la ubicación tradicional de la región dentro del bloque hegemonizado por los Estados Unidos. El modelo presupone y subsume una visión peculiar del subdesarrollo y del desarrollo que merece cierta atención.

El enfoque básico de que se parte peca de superficialidad y mecanicismo. En primer lugar, asume la posibilidad de imitar *pari passu* el modelo clásico de desarrollo capitalista occidental. Se olvidan las

profundas diferencias de situación histórica entre el proceso capitalista de Europa Occidental y de los Estados Unidos, y el que eventualmente se busca para América Latina. Se olvidan además las radicales diferencias de contexto internacional, especialmente el papel decisivo de la relación de dependencia a que está sometida la región y, por lo tanto, los obstáculos externos que se oponen al desarrollo, al cambio social y a la autonomía y democratización políticas.

En segundo lugar, se propone una concepción parcializada y banal del subdesarrollo y del desarrollo, en términos economicistas. El subdesarrollo parece limitarse a ciertos factores y rasgos: estrangulamiento externo, predominio de la producción primaria, atraso industrial. La perspectiva y el proyecto del desarrollo privilegian lo puramente económico; escamotean los aspectos y niveles sociales, ideológicos, psicológicos, sus correlaciones e interacciones, el carácter complejo y global del proceso. Se trataría de desencadenar la innovación tecnológica, el aumento de la productividad y el mero crecimiento que, actuando a su vez como agentes autónomos y exógenos, operarían sobre el resto de la totalidad social, la transformarían, modernizarían y racionalizarían, le aportarían la democratización y la autonomía.

En tercer lugar, se ignora otras fórmulas posibles de desarrollo. No se define precisamente el significado y contenido de aquél, del sistema de valores que se adopta, de las alternativas que se enfrentan y de las opciones que se realizan, de los objetivos y los medios, de los requisitos internos y externos, de los sujetos y agentes, de las resistencias, los instrumentos y las consecuencias.

El escamoteo es perceptible en lo que se refiere a los aspectos y niveles sociales, ideológicos y políticos, que parecen no existir o desempeñar un papel secundario en el proceso. Los enemigos del desarrollo no son ubicados y caracterizados de modo inequívoco, ni se precisa qué se propone para vencer su resistencia. La responsabilidad de los grupos hegemónicos y de las clases dominantes en la situación latinoamericana a superar resulta oscurecida, o bien se la alude de modo oblicuo, o se la considera como mero subproducto del atraso que desaparecerá con éste. Es ignorada la necesidad de romper el vínculo de dependencia externa, y de modificar la ubicación subordinada de América Latina dentro del bloque sometido a los Estados Unidos. Las relaciones con esta última potencia son planteadas bajo el supuesto de una armonía preestablecida de intereses, o de una posibilidad de reajuste a través de diversos tipos de negociación contractual.

Correlativamente, poco o nada se hace para precisar qué clases y grupos fundamentales pueden —actual o potencialmente— promover y asegurar un proceso global e ininterrumpido de desarrollo; cuáles serían sus modos de estructuración y acción; el reclutamiento de sus liderazgos; la formulación y articulación de sus motivaciones, actitudes e ideologías; su contribución a la dinámica de cambio y al logro de un consenso masivo y operante para los objetivos propuestos. No se determina qué grupos pueden y deben asumir la hegemonía en el proceso, ni de qué modo se repartirán los costos, sacrificios y beneficios. Entre el desarrollo y los cambios sociales aparece una disociación. No se promueve, y parece temerse, los cambios profundos en la estructura social y en la constelación de poder que sustentan a las clases dominantes. Una y otra no son discutibles; se las considera normales e inocuas; o bien se espera su modificación progresiva de sentido democratizante por el mero avance del crecimiento económico. No se elabora una verdadera estrategia política para el desarrollo, con determinación de alternativas, ideologías movilizadoras, formas y fases sucesivas. Las implicaciones y consecuencias de un proceso ininterrumpido de desarrollo, la imagen de la sociedad que emergería de aquél y que se busca como proyecto histórico, no aparecen por ninguna parte. La ideología subyacente o explícita que se esboza no basta para proporcionar la movilización intelectual, emocional y práctica de los posibles protagonistas. Las disrupciones y violencias, previsibles según la experiencia histórica en procesos de este tipo, son ignoradas o relegadas a la categoría de lo patológico e indeseable que debe excluirse *a priori* y a cualquier precio. Los esquemas institucionales que se sugieren resultan abstractos y formales, desvinculados del contexto global y carentes de base y de operatividad.

El modelo propuesto no demuestra sus ventajas, ni persuade sobre los peligros de su frustración. No se enraiza en las élites dirigentes ni en las masas, no logra su adhesión ni las constituye en base de consenso para las grandes decisiones y las acciones transformadoras.

3. *Indole de la planificación*

En los casos en que han existido proyectos o manifestaciones concretas de planificación en los países latinoamericanos, la aceptación formal ha ido acompañada de una falta de efectiva determinación de estrategias que la sustenten, orienten e impulsen, con la excepción del tipo de planificación total e imperativa vigente en Cuba. Se ha tratado además de una planificación predominantemente estática y

limitativa, tendiente al restablecimiento y conservación de situaciones de mero equilibrio y al logro de cierto grado de crecimiento económico. La planificación opera e incide sólo en relación a niveles, aspectos y fenómenos parciales, y no respecto a las esferas y resortes fundamentales de la economía y de la sociedad. Constituye esencialmente una respuesta *a posteriori* frente a cambios producidos sin que el estado haya jugado un papel decisivo en ellos, y sin que la sociedad se haya colocado en situación de inducirlos y controlarlos, para canalizarlos en forma rígidamente predeterminada, previniendo algunos de sus efectos, preservando determinados sectores. Se actúa a través de un trabajo de dique, menos para emprender e innovar que para impedir y represar, tratando de recuperar y controlar fenómenos que se conoce y domina de modo imperfecto y tardío. A la falta de voluntad y de capacidad para desencadenar innovaciones, se agrega una debilidad generalizada para la integración de las modificaciones producidas. Surgen desajustes incesantes por la rapidez de los cambios insatisfactoriamente integrados a través de planes y programas aplicados con retraso y condenados a la permanente desactualización. La planificación resulta así no positiva ni creadora, inadecuada para prever, anticipar, orientar, ejercer un control dinámico para la generación deliberada del futuro. No suscita, moviliza ni concentra el potencial de aspiraciones y energías de la sociedad según un proyecto colectivo.

4. *El marco jurídico-institucional*

El marco jurídico-institucional, elaborado para una sociedad estructuralmente más sencilla, y para la operación del modelo primario-exportador de crecimiento, resulta inadecuado para las exigencias y políticas de un desarrollo planificado. Éste carece de normas constitucionales y de legislación específica que den bases y perspectivas ciertas a la planificación como función legitimada del estado. Los intentos de planificación quedan sometidos a las vicisitudes e incertidumbres emergentes de un conglomerado heterogéneo y contradictorio de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, correspondientes a los niveles nacionales, provinciales y municipales, y emanadas de los poderes legislativo y ejecutivo y de las decisiones jurisprudenciales. La situación se ve agravada además por la existencia de regímenes federales y de entes públicos descentralizados. Se carece además de un núcleo suficiente de juristas, dotados de mentalidad innovadora, imaginación, independencia de criterio, valor político y

solidez técnica, capaces de desafiar a los enemigos y obstáculos del desarrollo, y de contribuir al mejor uso, a la adaptación o a la modificación de las normas e instituciones existentes para la solución de los problemas planteados por la planificación. Los juristas —ya sea en función de abogados, de magistrados, de legisladores o de funcionarios—, se desempeñan en su mayoría como agentes de justificación y defensa del sistema y de los regímenes vigentes, disfrazados a menudo a través de la identificación con un profesionalismo en apariencia neutral.

5. *El aparato administrativo*

El aparato administrativo, herencia también de una etapa anterior y más estática, resulta inadecuado para las exigencias de un desarrollo dinámico. La burocracia tradicional resiste un proyecto de planificación que pueda significar una exigencia de reforma administrativa, y trastocar así las constelaciones de poderes e intereses creados, generando desafíos y penosos reajustes de mentalidad y hábitos. La organización administrativa no responde a un esquema general informado por una clara concepción del desarrollo y de una política integrada en aquélla. No existen reglas precisas sobre división, asignación y coordinación de poderes, funciones y tareas. Mientras la necesidad de enfrentar la problemática del subdesarrollo multiplica y complica las tareas a cargo del estado, éste no dispone de las posibilidades y pautas de eficacia que sólo un grado —inexistente por definición— de desarrollo material, político y cultural podría proporcionarle. Las deficiencias se manifiestan en todos los aspectos y niveles del aparato administrativo, y entre ellas es relevante destacar las siguientes.

5.1 *El nivel superior de dirección*

En el más alto nivel de la dirección estatal coexisten y se entrelazan la supercentralización y la dispersión, igualmente exageradas y nocivas.

Los factores de una tradición secular, la concentración de poder socioeconómico y político, los desniveles regionales, la absorción de tareas por el estado, contribuyen a la supercentralización y verticalidad, tanto geográfica como orgánico-funcional, de la administración pública. En el poder ejecutivo, y en el equipo inmediato del presidente, se concentra una gama amplísima de facultades y posibilidades

de acción, en desmedro de la eficiencia de aquéllos, y en desmedro de los órganos y funcionarios intermediarios e inferiores y de los entes provinciales y locales. Por otra parte, el ejercicio real de estas facultades concentradas se ve limitado o frustrado por la imprecisa definición de objetivos y de condiciones para su cumplimiento; por la debilidad y las limitaciones técnicas de los equipos directivos superiores y de los órganos operativos; por la inexistencia de sistemas adecuados de división y coordinación de tareas, de comunicación y de participación de todos los niveles y entes de la administración.

El poder ejecutivo carece casi siempre, del todo o en grado suficiente, de una plana mayor asesora y de órganos especializados que complementen y refuercen su actividad (oficinas centrales de coordinación, planificación, presupuesto, personal, organización y métodos). Cuando ellas existen, suelen carecer de recursos y de personal adecuados, de autoridad, prestigio y experiencia suficientes para ejercer funciones de asesoramiento, alta gerencia y supervisión general. Sus actividades están generalmente divorciadas del resto de la administración, lo que las priva de fuerza ejecutiva. No llegan a formar una verdadera plana mayor integrada. Cada una tiende a ser una administración paralela y a entrar en conflicto con los ministerios y departamentos tradicionales. Éstos, por su parte, ven deteriorados su papel y su capacidad de decisión por los excesos de un presidencialismo personalista y por la falta de criterios adecuados de descentralización y coordinación. Resulta entonces un desajuste normal entre los distintos aspectos de los planes, programas y proyectos, a cargo de los diversos ministerios y agencias, con secuelas de fragmentación y duplicación de funciones, desperdicio de esfuerzos, incumplimiento total o parcial de los objetivos perseguidos.

En lo que a la dispersión respecta, a medida que el estado asume nuevas tareas, y que la supercentralización limita la flexibilidad y la eficiencia, se tiende, no a ampliar y mejorar los órganos ya existentes, sino a crear otros nuevos dotados de una cierta autonomía que ellos mismos buscan naturalmente acrecentar. Este proceso se cumple de modo inorgánico, en la búsqueda de soluciones ocasionales y de reformas aisladas, mediante una continua y asistemática agregación de entes, mecanismos y responsabilidades al aparato tradicional. Proliferan los organismos públicos autónomos (nacionales, regionales, provinciales, municipales), en número excesivo en relación a las funciones a cumplir, sin reglas precisas que aseguren la cohesión y el ajuste a los principios de una buena administración. Ello afecta la unidad y la capacidad ejecutiva del gobierno, la organicidad y continuidad

de su acción, sus funciones de supervisión y evaluación. La administración pública termina por presentarse como un agregado de grandes y pequeñas ruedas que funcionan separadamente en el vacío.

5.2 *El personal*

Los estados latinoamericanos sufren de una disponibilidad inadecuada de personal, en lo que respecta al número, la calidad y la eficiencia. La insuficiencia del número y de la calidad del personal superior y de la capa intermedia de cuadros tecnificados, va acompañada por el exceso de personal en los niveles inferiores. No existe, o no tiene aplicación efectiva, un sistema de servicio civil. No se crean condiciones para la aparición, el mantenimiento y el despliegue en la acción de una élite gerencial pública.

5.3 *La administración financiera*

Las deficiencias de la política y de la administración financiera se manifiestan sobre todo en los niveles del presupuesto, del control fiscal y de la tributación. Tampoco existe una adecuada coordinación entre las oficinas y actividades presupuestarias, controladoras e impositivas, ni entre aquéllas y las vinculadas a los aspectos fundamentales de la política económico-financiera y de la planificación.

5.4 *Información y participación*

Los servicios estadísticos y las investigaciones sobre la realidad del país a planificar son insuficientes, y con frecuencia de hecho no existen. La actividad del estado, la formulación, ejecución y evaluación de planes, se efectúan en gran medida sobre la base de intuiciones, conjeturas y el conocimiento defectuoso.

Los órganos y mecanismos de formulación y ejecución de planes, a los niveles políticos, administrativos y técnicos, están distanciados o disociados de los representantes y componentes de los principales sectores interesados en las decisiones. Ello determina el desaprovechamiento del apoyo potencial a la planificación; el desconocimiento, la indiferencia, la desconfianza o la resistencia de las mayorías nacionales, destinatarias de hecho y protagonistas posibles de la planificación. Se contribuye así a facilitar el autoritarismo burocrático, y/o el aprovechamiento de los planes y programas por grupos minoritarios de interés, de presión y de poder.

5.5 *El burocratismo*

El recargo de tareas sobre una administración inadecuada; su divorcio de la realidad; la tendencia general al incumplimiento y a la evasión de las normas, a la ineficiencia y a la corrupción, llevan como reacción del estado al aumento de los reglamentos y controles, al papeleo y al formulismo, al incremento del autoritarismo y arbitrariedad de los funcionarios; en síntesis, al agravamiento de la burocratización. Ello incrementa las demoras y los gastos; absorbe más tiempo y energía del personal y del público; refuerza la corrupción, la desconfianza y la evasión de la ley por el pueblo; ensancha otra vez la distancia entre gobernantes y gobernados.

La problemática que para el esfuerzo de planificación surge de la naturaleza y comportamiento del estado y del aparato administrativo, incide y se replantea de manera más específica al nivel del órgano planificador, de los planes mismos, y de los técnicos participantes, aspectos que requieren una consideración particular.

II. ÓRGANO DE PLANIFICACIÓN, PLANES Y TÉCNICOS

Las decisiones básicas tendientes a la formulación y ejecución de un plan, las políticas que éste presupone e incluye, deben concretarse en un conjunto de normas, directivas y controles, de impulsos, incentivos y disuasivos, que requieren elaboración, aplicación, vigilancia y reajuste. Ello impone opciones especiales de tipo político y administrativo: ¿A qué organismos se confía la elaboración y ejecución del plan? ¿Qué facultades se les otorgarán? ¿Qué relaciones tendrán con las autoridades políticas, los departamentos administrativos, los grupos socioeconómicos y políticos? ¿Qué procedimientos administrativos se emplearán en la preparación y aprobación del plan? ¿Quién supervisará su implementación y evaluará sus resultados?

En América Latina ha existido una considerable diversidad de soluciones, tanto en lo referente al tipo de órgano, como al plan mismo.

1. *El órgano planificador*

El órgano especial de planificación presenta diferentes variedades en los distintos países de la región, y en las distintas fases que se suceden en cada uno de ellos; variedades que surgen de las funciones específicas, la ubicación, el tamaño, la estructura.

El órgano planificador puede abarcar algunas, varias o casi todas las *funciones* de reunión, análisis y evaluación de información previa; la preparación del plan, los programas y los proyectos (examen y selección de necesidades, recursos, objetivos y prioridades); algún grado de participación en las decisiones políticas; la formulación de directivas y el cumplimiento de tareas para la ejecución; la evaluación de la marcha y de los resultados; la proposición de modificaciones y reajustes.

La *ubicación* puede darse en el nivel superior, presidencial, de la administración pública, con amplia autonomía respecto al resto del aparato burocrático; por integración en la maquinaria administrativa al nivel ministerial; o como órgano formalmente autónomo del ejecutivo y de los ministerios.

El *tamaño* varía de acuerdo a la amplitud de la planificación (restringida o total, indicativa o imperativa) y de las funciones (mera planificación o facultades de ejecución); grado de desarrollo de las oficinas ministeriales, sectoriales y regionales; disponibilidad de personal capacitado.

La *estructura* parece relacionarse con las funciones, la ubicación y el tamaño, y con las tradiciones y vicisitudes político-institucionales del país en cuestión.

Por encima y más allá de esta diversidad, es posible constatar algunas fallas y debilidades comunes del órgano planificador que parecen surgir alternativa o combinadamente en los distintos tipos y experiencias.

i) El órgano de planificación existe y funciona como ente dissociado de los ministerios y departamentos administrativos regulares, y de las fuerzas socioeconómicas y políticas, de sus intereses, motivaciones y comportamientos. La comunicación sólo se produce eventualmente y de modo mediatizado a través del presidente, o de consejos o juntas de desarrollo que no siempre cumplen sus fines. Carece de apoyo y de estabilidad, de recursos y poderes adecuados, de personal calificado suficiente, de responsabilidad política y administrativa, de significación en el estado y en el sistema de poder, de rango institucional. La orientación que recibe de las autoridades ejecutivas es con

frecuencia escasa y errática, y pueden producirse discrepancias y rozamientos entre unos y otras. Las vicisitudes políticas y cambios de gobierno producen la discontinuidad del personal planificador, la perturbación o la liquidación de los planes en marcha y la resurrección de otros anteriores en hibernación o extinción. El órgano planificador suele estar desarticulado respecto de los ministerios; de los órganos financieros y presupuestarios; de los departamentos gubernamentales y entes descentralizados; de los órganos sectoriales, regionales, provinciales y municipales. Ellos no suelen participar de modo sistemático en la discusión del plan; niegan información; multiplican las críticas; resisten la formulación; obstaculizan la coordinación, la ejecución, la supervisión y los reajustes. La situación incierta y el papel errático del órgano planificador pueden crear de todos modos situaciones de desventaja para los ministerios y otros entes gubernamentales, y fricciones internas en el gabinete presidencial. Las presiones particularistas de sectores, grupos y partidos suelen ir acompañadas de actitudes de desconfianza y hostilidad de aquéllos hacia el órgano. Éste tiende a convertirse en agente técnico neutral, sin responsabilidad, con función simbólica y comportamiento ritual; dedicado a la formulación de planes en el papel, sin presentación de opciones fundamentales, de bases sólidas y de criterios de evaluación de consecuencias, referido a cuestiones secundarias, con escasas posibilidades de realismo y de vigencia operativa.

Una situación simétricamente inversa aunque menos frecuente puede producirse en el caso de un órgano planificador constituido como ente autónomo con facultades combinadas de planificación y ejecución. El mismo puede llevar a una concentración exagerada de poderes, recursos y tareas y del personal más apto y especializado; a la cristalización de una organización demasiado compleja, absorbente e inmanejable; al goce de una autonomía y una expansión excesivas y hasta peligrosas; a la adquisición de intereses creados en sus propias actividades y resultados; a la burocratización y la pérdida de objetividad y flexibilidad. Este proceso se produce en detrimento de las funciones y responsabilidades de los ministerios, departamentos gubernamentales y entes descentralizados, reduciendo a muchos de ellos a una situación de cáscara vacía. El órgano planificador puede convertirse en definitiva en un estado dentro del estado, refractario a la ingerencia del gobierno central y en conflicto con sus facultades y actividades específicas, y volverse así fuente de desajustes, desdoblamientos y conflictos político-administrativos.

A estas fallas y debilidades de tipo general se agregan otras más específicas, como las siguientes:

ii) Los organismos de planificación sectorial presentan problemas de organización y funcionamiento, relacionados con su situación incierta; su debilidad; su falta de apoyo político; su desconexión con la oficina central de planificación, el poder ejecutivo, los ministerios, los departamentos gubernamentales y los entes descentralizados operantes en el sector; el relegamiento a tareas de información y estudio o meramente rutinarias.

iii) El carácter desigual y combinado del desarrollo interno, los desniveles estructurales entre las áreas componentes del país, la centralización de poderes en la sociedad y en el estado, contribuyen a la inexistencia o a la debilidad de los intentos y de los órganos de planificación a nivel provincial, municipal y regional, y a la falta de coordinación de ellos con la planificación nacional.

El gobierno nacional supercentralizado planifica de modo unilateral y vertical, por competencia propia, por la concentración y redistribución de recursos, y a través de una multiplicidad de órganos con atribuciones e influencia respecto a los niveles provinciales, locales y regionales.

El centralismo refuerza el debilitamiento de las provincias, ya generado por el crecimiento nacional desequilibrado, y priva a sus gobiernos de poderes, recursos y mecanismos para la elaboración y ejecución de planes y programas autónomos. Por otra parte, el gobierno central debe confiar a los gobiernos provinciales la implementación de las políticas y planes generales y el ejercicio de controles. En la práctica, o bien los gobiernos provinciales y locales no están en condiciones de asumir estas tareas, o bien tienden a usar sus facultades legislativas y administrativas propias, haciendo caso omiso de las directivas del gobierno central, o actuando incluso en contradicción con las mismas.

Los gobiernos municipales exhiben cada vez más rasgos de incapacidad y regresión. A las limitaciones y fallas tradicionales se han agregado las emergentes del incremento en el número y en la complejidad de las necesidades urbanas; de los fenómenos fuera de control (áreas metropolitanas); de la insuficiencia de recursos financieros, técnicos y humanos; de la absorción de funciones por el gobierno central. Los gobiernos municipales no tienen participación efectiva en las decisiones de los organismos centrales que afectan irreversiblemente, en el presente y para un largo futuro, a los espacios y estructuras locales. Los municipios intentan crear y mantener entes planificadores y pla-

nes y programas locales que resultan insuficientes e inadecuados, pero a través de los cuales ejercen una resistencia pasiva a la planificación nacional y contribuyen a que la matriz global de crecimiento se presente como un mosaico irracional.

Las regiones, surgidas por la acción de factores recientes y de nuevas estructuras socioeconómicas, no coinciden con las divisiones político-administrativas heredadas de fases anteriores. Este orden de hechos rara vez obtiene reconocimiento expreso e institucionalizado del gobierno central y, en los casos en que ello ocurre, se mantiene la dinámica de la centralización, y se crean nuevos ámbitos jurisdiccionales por *fiat* vertical y sin participación de los destinatarios en las decisiones constitutivas y de planificación.

Todo ello contribuye a generar problemas adicionales de dirección, coparticipación y coordinación y a dificultar aún más la planificación global.

iv) En la medida en que se formula y se intenta ejecutar planes nacionales, los mismos no tienen en cuenta que se están desarrollando experiencias de integración latinoamericana, que tienden a desembocar necesariamente en una planeación supranacional, perspectiva posible respecto de la cual deberían desde ya ser adaptados los planes de cada país.

2. Los planes

La índole general de la planificación a que ya se hizo referencia (especialmente en la sección I, párrafo 3) se manifiesta en las insuficiencias de los planes mismos que contribuyen adicionalmente a restarles viabilidad, sobre todo las siguientes:

i) Oscilación entre planes globales de orientación macroeconómica, a largo plazo; y planes que aparecen como agregación de iniciativas parciales y proyectos específicos, de corto plazo, no interconectados; sin puente ni combinación integrada de ambos enfoques.

ii) Indefinición de las metas de crecimiento incorporadas en los planes a largo plazo, en términos de ocupación, productividad, calificación de recursos humanos, distribución del ingreso y del poder.

iii) Disociación entre la política económica concreta y los planes.

iv) Falta de especificación de medidas conducentes a los resultados deseados, y de instrumentación de los planes en políticas específicas (monetarias, cambiarias, fiscales, etcétera).

v) Inexistencia e insuficiencia de mecanismos de corto y mediano plazo: planes de inversión pública, con ajuste preciso entre metas y

previsiones de financiamiento; presupuestos-programa; planes operativos y presupuestos económicos anuales; proyectos específicos de inversión.

3. La situación del técnico planificador

El técnico planificador requiere una consideración especial. Aunque este tipo comprende numerosas situaciones y papeles diversos, se comprende bajo esa denominación a los especialistas en métodos y técnicas de planificación que, en los organismos gubernamentales creados al efecto, o en colaboración con los mismos, en tiempo completo o como consultores, participan en la preparación de planes, programas y proyectos, y los someten a la decisión de los poderes políticos. La situación, el papel y el comportamiento de los técnicos planificadores se hallan determinados por los factores y circunstancias analizados, especialmente: la naturaleza, la estructura y la distribución del poder que ejercen y de las acciones colectivas que despliegan las principales fuerzas, agentes e instituciones de la sociedad global; sus relaciones e interacciones; las formas, modalidades y efectos de esas acciones.

La génesis y expansión de este tipo social de especialista en las dos últimas décadas aproximadamente parecen responder a tres órdenes interconectados de factores y circunstancias:

1o. Nuevas demandas del estado, las universidades nacionales, los organismos internacionales, las instituciones extranjeras; y, en menor medida, las grandes empresas privadas y algunos sindicatos obreros. En ello tienen un papel especial los experimentos de conservatismo modernizante y los regímenes populistas, bonapartistas, desarrollistas, que requieren nuevas categorías de especialistas para funciones a la vez técnicas, administrativas, ideológicas y políticas. La emergencia y participación de los especialistas influye a su vez en ciertos rasgos y requerimientos de los propios regímenes. El "Tercer Mundo" y la problemática del desarrollo se universalizan, se convierten en moda, motivo de interés, fuente de ocupación, ingreso y prestigio.

2o. Presión de las clases medias, expandidas, diversificadas y tecnificadas en grado superior al aumento de la capacidad de absorción por el estado y las principales organizaciones e instituciones sociales. Esta presión, que aparece a la vez como resultado y factor de un proceso desequilibrado, se traduce en la búsqueda de un lugar en el sistema, de fuentes de empleo e influencia y en la génesis de ilusiones sobre las posibilidades de ejercer poder. Los nuevos grupos tienden

a ampliar la base y la fuerza propias a partir de las zonas e instituciones en que comienzan a insertarse y a operar.

3o. La gama de problemas planteados suscitan una reflexión más intensa, que exige mejores teorías, metodologías y técnicas, para la racionalización *a posteriori* de lo ya ocurrido, para la comprensión de lo que ocurre, para la previsión del futuro, y para el diseño de estrategias y formas posibles de acción.

La situación del técnico planificador se caracteriza, objetiva y subjetivamente, por una ambivalencia manifestada en el pensamiento, los valores, las actitudes, los comportamientos, las soluciones y los resultados.

Por una parte, los miembros de este grupo pueden incorporar y asumir pautas de rigor técnico-científico y de idealismo político-ideológico, derivadas del entrenamiento profesional (dotación de conocimientos, métodos, técnicas); de la adquisición de convicciones sobre lo que sería inteligente y justo hacer, y de valores de racionalidad e innovación; de la tendencia a la visión de mediano y largo plazo. Estas circunstancias le confieren una disponibilidad potencial como agente de cambio.

Por otra parte, considerados como grupo, los planificadores suelen carecer de integración y de homogeneidad en los enfoques y en los modos de operar. Ello parece estar determinado, entre otras cosas, por las diferencias de origen, formación, especialización, orientación teórica y político-ideológica, trayectoria e inserción institucional (estado, universidades, organismos académicos y empresariales privados, equipos consultores); por las limitadas posibilidades ocupacionales; por la inseguridad social y la inestabilidad política; y por los conflictos de todo tipo que, a raíz de aquellos factores emergen entre los individuos y equipos implicados de algún modo en las funciones de planificación.

Los planificadores no llegan a ser —ni en su respectivo país ni en el ámbito regional— un núcleo articulado, constituido en gran cuerpo o reunido en torno de alguna institución prestigiosa, ni menos aún se constituyen en grupo eficaz de interés, de presión o de poder. Tampoco han obtenido un grado considerable de reconocimiento y valoración por parte de las clases y grupos fundamentales ni de los gobiernos. La necesidad de su existencia y funcionalidad no resultan evidentes para el gran público ni para ningún sector significativo e influyente. Por el contrario, su imagen y su actividad aparecen en muchos casos revestidas de una aureola inquietante y hasta subversiva. En las situaciones más favorables, llegan a constituir en-

claves tolerados en algún nivel del gobierno, carentes de bases sólidas de poder efectivo y de *status* reconocido, en posición precaria y siempre amenazada. Se genera así en los planificadores un sentimiento difuso, compuesto de inseguridad, discontinuidad, desarraigo, aislamiento e inoperancia. Ello, a su vez, reaccúa como factor disgregante del grupo general, que refuerza la competencia por los recursos escasos y las oportunidades insuficientes, y el entrenchocar de estrategias y tácticas.

La actividad de los planificadores se encuentra condicionada por las realidades sociopolíticas analizadas, y que definen las tareas, imponen el marco y las demandas, los fuerzan a trabajar dentro de límites rígidamente predeterminados. Presiones múltiples de las distintas clases y grupos nacionales y extranjeros —propietarios y empresarios, sindicatos, regiones, fuerzas armadas, iglesia, electorado, partidos, gobierno político, administración pública— se ejercen de modo permanente y cotidiano, en el sentido predominantemente particularista y “statuquoista”. El entrenchocar de presiones refleja siempre en última instancia la supremacía de los grupos minoritarios y más conservadores. Ella no se ve suficientemente compensada por los sectores mayoritarios de la población, poco o nada participantes y carentes de estructuras y mecanismos de comunicación e influencia directas respecto al gobierno general y a los entes de planificación, y víctimas también aquí de la falta o debilidad de la tradición democrática de responsabilidad y sentido de servicio de los funcionarios y técnicos respecto al pueblo soberano y al interés público. A ello debe agregarse la existencia generalizada de un doble conflicto que enfrenta a los planificadores con la administración pública común, por una parte, y con los políticos, por la otra.

Los planificadores sufren las consecuencias de las actitudes de desconfianza y celo de los burócratas de viejo cuño, impregnados de conservadorismo y trivialidad, carentes de tradición científico-técnica y de pautas de racionalidad modernizante, que perciben a los primeros como anomalía, cuerpo extraño que amenaza su *status* y sus rutinas.

La dialéctica planificadores *versus* políticos adquiere una índole más sutil y compleja, reflejo de peculiares diferencias de situación y de óptica. Por políticos se entiende aquí a los individuos y grupos que participan de modo profesional y activo en la lucha por el poder y en los procesos de gobierno de un país determinado, ya como parte del estado, ya en la oposición. Para ellos, la planificación puede ser aceptable como medio de dar a sus intereses y objetivos propios y a

los de los sectores que pretenden representar, una forma más generalizada y sistemática y, por lo tanto, más susceptible de obtener la aceptación y la movilización populares. Los políticos suelen acusar a los planificadores de tecnocratismo autosuficiente y antidemocrático; de desdén por los intereses inmediatos de la población y por los factores extraeconómicos e imponderables; de subestimación por los problemas de estrategia y táctica políticas; de falta de atractivo emocional e ideológico; de imposición de preferencias, prejuicios y ambiciones de tipo subjetivo o particularista bajo el manto de las proposiciones formales y de la neutralidad técnica. En sentido inverso, los planificadores suelen imputar a los políticos: menosprecio hacia las técnicas científicas y los objetivos racionales de la planificación; demagogia, empirismo y diletantismo; excesiva preocupación por los intereses parciales, faccionales o locales, y subestimación de los intereses de la economía global; decisiones erráticas; fijación de metas sin consideración hacia los problemas y recursos reales. Tras los roces, las tensiones y los conflictos entre planificadores y políticos es posible descubrir, a niveles más profundos, la existencia de divergencias y antagonismos de clases, grupos y sectores significativos; la inadaptación de las instituciones políticas y administrativas respecto a las exigencias de la planificación; el atraso de la teoría económica, social y política, y de los métodos y técnicas de la planificación, respecto a las demandas de una acción política que expresa y tiende a satisfacer intereses sociales.

La situación general de los planificadores que se ha intentado analizar refuerza algunas actitudes y tendencias originarias de aquellas que pueden resumirse bajo el rótulo de *tecnocratismo* y que presentan en esencia los siguientes componentes, rasgos y efectos:

i) Creencia más o menos conciente sobre la tenencia de una capacidad superior para incorporar los elementos avanzados de la ciencia y la técnica a la economía, para su planificación y racionalización, e incluso para obtener algún grado de influjo o liderazgo políticos.

ii) Tendencia a la abstracción, a la formalización determinista y a las fórmulas totalizadoras.

Vigorosa afirmación de la neutralidad valorativa, identificada con el rigor científico, y presentada como entidad metafísica, desligada de valores, orientaciones y compromisos sociales y políticos.

Despliegue de mayor aptitud para las formulaciones en el papel que para la comprensión y la modificación de las condiciones reales.

iii) Proclividad a la mera constatación de las formas vigentes de

poder, explotación y opresión como algo dado, inherente a toda sociedad humana.

Despreocupación por las posibilidades efectivas o virtuales de resistencia, contradominación y transformación radical.

Subvaloración o descarte, en la teoría y en la práctica, de toda fuerza, alternativa o proyecto histórico que pueda implicar efectos descongelantes y destructurantes, promoción de lo nuevo e imprevisto, y que por lo tanto sea inaceptable para los actuales grupos hegemónicos y clases dominantes.

iv) Acatamiento e idolatría, más o menos concientes, del poder y de sus sujetos y agentes, especialmente el estado; subestimación de sus deformaciones, aceptación de sus coacciones.

v) Ilusiones sobre las posibilidades de influir sobre los grupos de poder, mediante la inserción en posiciones institucionales que permitan ofrecer y hacer aceptar soluciones técnicas, y operar como influencia detrás del trono y consejero del príncipe.

vi) Despliegue de actitudes de arrogancia, autoritarismo, amor al mando y a la coacción.

Pretensión de monopolio de la representación del interés colectivo, y de mayor autonomía para planificar.

Desconfianza hacia el pueblo, tendencia a decidir en su nombre lo que se considera bueno para él y para la sociedad nacional, sin buscar el diálogo ni persuadirlo o inducirlo a la participación activa y a la decisión autodeterminada.

Los límites de esta actitud y comportamiento de tipo tecnocrático parecen haber resultado restringidos. Los planificadores no han logrado estructurarse como grupo ni como aparato, y carecen de mando real. Las élites de poder —socioeconómico, político, militar—, siguen disponiendo de los resortes fundamentales y de las variables estratégicas, reconocen y formulan oficialmente los problemas, imponen las opciones, eligen entre las soluciones propuestas por los técnicos.

Suspendidos entre los dominadores y gobernantes y el pueblo, entre las presiones conservadoras e innovadoras, entre las expresiones de un tecnicismo abstracto y los determinantes sociopolíticos, la actividad de los planificadores parece condenada a la ambigüedad y la frustración. La falta casi total de poder, de instrumentos, de mecanismos y recursos, restringe la gama de posibilidades de que los planificadores disponen para enfrentar y resolver los problemas planteados, y los incapacita para influir significativamente en las tendencias fundamentales de la sociedad. Su lucha con las fuerzas y agentes que

quieren mantener las cosas como son o modificarlas en un sentido restringido negativo, se traduce en un despilfarro agotador de tiempo y energía, y en la impotencia para controlar y regir las consecuencias de acciones previas o concomitantes no planificadas. La dificultad o la imposibilidad de trazar y ejecutar un plan a largo plazo que encare y solucione los problemas fundamentales en sus raíces mismas se ven reforzadas además por otras circunstancias. Las demandas de las clases y de los grupos de interés, de presión y de poder crean para los planificadores la necesidad política de mostrar resultados inmediatos y tangibles, por lo menos para las manifestaciones más chocantes y explosivas de los problemas básicos. Éstos no son autocontenidos, aparecen como expresión de la convergencia y choque de fuerzas y tendencias contradictorias, y refuerzan así la necesidad de ofrecer soluciones en varios niveles y aspectos simultáneamente. Las fuerzas y tendencias se despliegan y operan con frecuencia de modo no visible, hasta que su presencia y su impacto se evidencian impositiva e irreversiblemente. La rapidez de los cambios acumula nuevos problemas a los viejos no resueltos. La planificación se reduce a un repertorio de intentos tendientes a mitigar de manera superficial y temporaria algunos de los efectos o síntomas superficiales de la crisis; intentos que a menudo se anulan mutuamente, empeoran los problemas que se quieren resolver o exacerban otras áreas problemáticas.

*
* *

El análisis que antecede contribuye quizás a explicar el trasfondo, el contenido y los límites políticos de los intentos de planificación en América Latina, y la situación de crisis en que han desembocado. La crisis se manifiesta ya, no sólo en los procesos mismos de la planificación, sino también en el clima de inquietud, pesimismo y apatía en que parecen sumergirse los técnicos implicados de algún modo en aquéllos. Las reacciones personales de estos últimos tienden a repartirse entre la voluntad desesperada de cumplir el papel más positivo posible en las peores condiciones, el repliegue hacia una actitud de tecnocratismo neutral reforzado, la concentración en la carrera por el *status* y el ingreso, y la evasión hacia esferas y actividades menos inciertas y frustrantes. Si se descartan estas soluciones, si no se admite que el planificador está condenado fatalmente a ser una especie en

extinción, o bien un mero instrumento al servicio de grupos conservadores y regímenes retrógrados, es indispensable realizar un esfuerzo a la vez realista e imaginativo para replantear y revitalizar el proceso de planificación, y suministrar un futuro digno de ese nombre a quienes quieran verse implicados en él como práctica científico-técnica y política. Los prerequisites y elementos para una nueva estrategia de tal signo no pueden ser aquí objeto de tratamiento, que difiero para un futuro artículo.