

PLANES VERSUS PLANIFICACIÓN EN LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA¹

CARLOS A. DE MATTOS²

Las últimas dos décadas atestiguan un notable auge de diversas actividades desarrolladas en torno al tema de la planificación nacional en los países latinoamericanos; en lo fundamental, estas actividades se expresaron a través de la elaboración de distinto tipo de planes, de la creación de numerosos organismos especializados en la materia y de una intensa discusión sobre alcances, contenidos, procedimientos, modalidades, técnicas, resultados y perspectivas de la planificación.

Desde sus orígenes la planificación estuvo vinculada a objetivos muy ambiciosos, y encuadrada en una perspectiva relativamente optimista, razón por la cual generó expectativas muy amplias y seguramente desproporcionadas en relación a lo que permitían esperar las condiciones imperantes en cada país. En contraste con ello, en el tiempo transcurrido desde entonces los mecanismos de planificación no operaron en la forma prevista y los resultados obtenidos no se situaron a la altura de los objetivos inicialmente planteados. Todo esto condujo a un estado de frustración generalizada y de creciente escepticismo en relación a las perspectivas de la planificación, lo que se puso de manifiesto en la controversia sobre la denominada crisis de la planificación.

Aun cuando mucho se ha escrito y discutido sobre esta supuesta crisis de la planificación, el tema en modo alguno parece estar agotado; por el contrario, resulta razonable suponer que el análisis de las causas de la situación señalada permitirá avanzar en la discusión sobre el alcance y las perspectivas que la planificación puede tener en nuestros países. El presente trabajo se sitúa en este terreno y se propone revisar las modalidades que la planificación ha adoptado en la experiencia latinoamericana en el transcurso de las últimas dos décadas y analizar cómo esas modalidades se han ubicado con relación a las específicas condiciones económicas, sociales y políticas aquí imperantes.

1 DE MATTOS, Carlos. "Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana". En: DE MATTOS, Carlos. *"Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana"*, Revista de la Cepal. Agosto, 1979. P. 79 - 96

2 Funcionario del ILPES.

I. LOS ORÍGENES DE LA PLANIFICACIÓN EN AMERICA LATINA.-

Aun cuando no es posible desconocer que a partir de mediados de siglo se habían iniciado trabajos de planificación en algunos países latinoamericanos y que en el decenio de los años cincuenta ellos se habían incrementado, debe subrayarse que fue sólo en la década siguiente cuando estas actividades cobraron verdadero impulso³.

De hecho, la aceptación generalizada a nivel oficial de la planificación como instrumento para 'promover el desarrollo' aparece estrechamente vinculada a las resoluciones de la Conferencia de Punta del Este de 1961. En el transcurso de la misma —que indudablemente marca un hito de singular importancia en la historia de la planificación en América Latina—, los representantes de la mayoría de los países aprobaron un conjunto de recomendaciones donde, luego de exponer una ambiciosa lista de objetivos cuyo cumplimiento se consideraba necesario para hacer frente a los males que aquejaban a la región, se preconizaba la necesidad de 'programar' el desarrollo⁴. Este reconocimiento explícito de la necesidad de 'programar' el proceso socioeconómico tuvo indiscutible significación por cuanto contribuyó a superar una situación de resistencia generalizada hacia la planificación, resistencia originada en la connotación política que hasta entonces muchos gobiernos le atribuían, y que, obviamente, se encontraba vinculada a los orígenes y posterior desarrollo de la planificación en los países socialistas. Es precisamente por esta resistencia a todo lo relacionado con la planificación que, por aquel entonces, se solía recurrir a la utilización del término menos controvertido de 'programación', aun cuando en definitiva se estaba dando a ambos términos un contenido equivalente⁵.

Las resoluciones de la Conferencia de Punta del Este dieron un decisivo impulso a las actividades vinculadas con la planificación en América Latina y

3 Véase CEPAL, "La planificación en América Latina", en Boletín Económico de América Latina, Vol. XII, N.º 2, octubre de 1967.

4 El primer punto del capítulo "Requisitos básicos para el desarrollo" de la Carta de Punta del Este establece: "Que se ejecuten, de acuerdo con los principios democráticos, programas nacionales de desarrollo económico y social, amplios y bien concebidos, encaminados a lograr un crecimiento autosuficiente-. Consejo Interamericano Económico y Social, Alianza para el Progreso. Documentos oficiales de la Reunión Extraordinaria, Washington, D.C., Unión Panamericana, 1961, p. 12.

5 Así, por ejemplo, uno de los primeros documentos de la CEPAL sobre el tema se titula Introducción a la técnica de la programación, México, Naciones Unidas, 1955. Otro de los textos precursores de la época también recurre a esta expresión; es el caso de las notas de clase de los cursos de Jorge Ahumada en la CEPAL, titulados Teoría y programación del desarrollo económico, Santiago de Chile, CEPAL, 1958. Similares consideraciones pueden hacerse con relación a la terminología emplearla en las recomendaciones de la Conferencia de Punta del Este. Cabe señalar, sin embargo, que esta distinción que aquí fundamentalmente constituía un artificio semántico, no tiene relación con la diferencia establecida por algunos autores (Bettelheim, por ejemplo) que utilizan la palabra planificación para referirse exclusivamente a la experiencia de los países socialistas, en tanto que reservan la de 'programación' para la de los países capitalistas.

contribuyeron a caracterizar las modalidades y el contenido del proceso. En efecto, dicha conferencia, al definir las condiciones y los mecanismos de la Alianza para el Progreso, estableció que un plan de desarrollo constituía un prerrequisito ineludible para la obtención del financiamiento externo pertinente. Esta necesidad de disponer de planes introdujo uno de los aspectos distintivos de este capítulo de la historia de la planificación en nuestro continente. En definitiva, la Carta de Punta del Este y el establecimiento de la Alianza para el Progreso, significaron el compromiso de implantar o fortalecer -sistemas para la preparación, ejecución y revisión periódica de los programas nacionales de desarrollo económico y social"⁶. Esto a su vez significó, para cada uno de los países de la región, la necesidad de constituir o de reforzar los equipos técnicos capaces de elaborar tales 'programas'.

Puesto que en la mayor parte de los casos las actividades de planificación tuvieron su comienzo efectivo en este período, la elaboración de planes se presentó como una tarea relativamente nueva y, por lo tanto, carente de tradiciones en el marco de las actividades tecnoburocráticas de los países latinoamericanos⁷. Por ello, para cumplirla fue necesario organizar o reorganizar las dependencias del sector público que debería llevar a cabo estas nuevas actividades, lo que planteó la necesidad de integrar los respectivos cuadros técnicos en un período relativamente breve. De esta manera, en el momento en que los distintos países comenzaron a establecer sus sistemas de planificación, hizo su aparición el personaje del planificador, cuyos rasgos más destacados merecen ser considerados con cierto detenimiento, sobre todo por la incidencia que él habrá de tener en el resultado de las actividades que le corresponderá realizar.

a) *El planificador y su ideología*

El primer aspecto que debe destacarse—y seguramente el más importante—, es que el planificador de los años sesenta se encontraba vinculado a una corriente del pensamiento económico latinoamericano que, a base de una interpretación del proceso histórico de los países de la región y de una concepción del desarrollo económico, postulaba la necesidad de realizar ciertas transformaciones en la estructura socioeconómica y sostenía además que la planificación era el medio más adecuado para lograrlo.

Esta corriente, que tiene sus raíces y su expresión más destacada en los

6 Véase Consejo Interamericano Económico y Social, *op. cit.*

7 Véase CEPAL, "La planificación en América Latina", *op. cit.*, p. 114.

estudios, en las interpretaciones y en las propuestas de la CEPAL y, en particular, en los trabajos de Raúl Prebisch⁸, se generó y consolidó al avanzar el período de la segunda postguerra, y adquirió bien pronto una significativa gravitación en el ámbito de los países latinoamericanos. De este modo, a partir de las formulaciones originales de Prebisch y de la CEPAL, se fue elaborando un cuerpo teórico en el que muchos economistas y sociólogos latinoamericanos de la época se apoyaron, y al que a su vez realizaron aportes y contribuyeron a desarrollar. Tal es el caso, entre otros, de Jorge Ahumada, Celso Furtado, Juan Noyola, José Medina Echavarría, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel, y otros⁹.

En el análisis de los principales problemas que afectaban a las economías latinoamericanas dichos autores fueron definiendo una línea original de interpretación de los problemas del desarrollo y el subdesarrollo; según Cardoso, "la CEPAL produjo ideas que, en su época, ayudaron a comprender algunos de los problemas centrales de la acumulación capitalista en la periferia y algunos de los obstáculos que se le anteponen"¹⁰.

Fundamentada en estas ideas, la CEPAL pasó a postular ciertas líneas de acción que constituyeron las bases de un modelo normativo para los países de la región. Los elementos centrales de este modelo estaban referidos principalmente a la necesidad de la industrialización, de la modernización de la agricultura y de la dinamización y diversificación del comercio exterior. A todo esto debe agregarse que varios de los economistas que podrían considerarse como adscritos a esta línea de pensamiento, y la misma CEPAL posteriormente, fueron más allá de las propuestas originales y —en el contexto de la lógica interna de dicho modelo— postularon la necesidad de realizar transformaciones estructurales como condición necesaria para superar la situación de subdesarrollo que afectaba a estos países.

Todo ello fue configurando una concreta *ideología*¹¹ sobre el desarrollo, la

8 Véanse, en especial, Raúl Prebisch, *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (E/CN.12/189/Rev.1), abril de 1950; y CEPAL, *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* (E/CN.12/221), setiembre de 1952.

9 Entre muchos otros testimonios al respecto pueden destacarse: Jorge Ahumada, *En vez de la miseria*, Santiago de Chile, Ed. del Pacífico, 1958; José Medina Echavarría, *Aspectos sociales del desarrollo económico*, Santiago de Chile, Ed. Andrés Bello, 1959; Aníbal Pinto, *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, Santiago de Chile, Ed. Universitaria, 1958; Celso Furtado, *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961.

10 Fernando H. Cardoso, "La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo" en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, segundo semestre de 1977, N.º 4, p. 40.

11 Dejando de lado la intrincada discusión sobre el concepto mismo de ideología, en este trabajo se entenderá como tal "los puntos de vista basados en un sistema de valores y relativos a los problemas planteados por el objetivo deseado del desarrollo social; puntos de vista que determinan las actitudes de los hombres, o sea su disposición para adoptar algunos comportamientos en situaciones determinadas y su comportamiento efectivo en las cuestiones sociales", Adam Schaff, Traducción Ignasi Vidal Sanfeliú. *Historia y verdad*, México, Ed. Grijalbo, pp. 209-210.

que generalmente fue conocida bajo denominaciones como 'corriente estructuralista' y, también, "desarrollista"¹² y como tal adquirió rápidamente una amplia difusión en América Latina, a través de innumerables libros, artículos, conferencias, seminarios, polémicas, etc. La misma CEPAL primero, y posteriormente el ILPES, a través de numerosos cursos cuyo objetivo era contribuir a la formación de los cuadros técnicos latinoamericanos en el campo del desarrollo y de la planificación, contribuyeron a dar una difusión aún más amplia a esta manera de percibir la realidad latinoamericana y de encarar las acciones futuras. Se generó así un clima intelectual al que se adscribió una parte importante del pensamiento socioeconómico de la época.

Es en el marco de esta concepción que se postula la necesidad de la planificación como medio para la realización del modelo de desarrollo propuesto. De tal forma, durante este período en los países latinoamericanos la planificación surge y adquiere una indiscutible gravitación vinculada a una propuesta concreta de desarrollo. Este hecho, ya reiteradamente analizado¹³, tuvo una marcada influencia en la forma de definir la planificación y en la orientación general de las actividades que entonces se cumplieron en este campo.

La situación imperante en ciertos medios vinculados a la vida intelectual y a la actividad política en la mayor parte de los países era muy propicia para la penetración de la ideología desarrollista y de sus procedimientos; la crisis económica que estaba teniendo profundas repercusiones políticas (téngase en cuenta la difícil evolución de ciertos modelos populistas, la situación de insurgencia interna que vivían muchos países, la aparición de la primera nación socialista latinoamericana, etc.) determinaba un campo sumamente fértil para el avance de este clima intelectual. Claro está que esto no debe ser exagerado, puesto que la gravitación efectiva del pensamiento desarrollista solamente alcanza a algunos círculos intelectuales, como ocurre con ciertos grupos vinculados al campo de las ciencias sociales y a las actividades

12 Al respecto, F.H. Cardoso expresa: "el pensamiento de la CEPAL generó *ideologías* y dio lugar a la acción, abriéndose a la práctica política" (F.H. Cardoso, op. cit., p. 38). Véanse también Albert O. Hirschman (1961), "Ideologías de desarrollo económico en América Latina", en Albert O. Hirschman (ed.), *Controversia sobre Latinoamérica*, Buenos Aires, Ed. del Instituto, 1963, y Aldo Solari y otros, *Teoría, acción social y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1976, especialmente pp. 585 y ss.

13 En el informe de un importante Seminario realizado en 1965 se afirma: "...en el caso latinoamericano la planificación ha venido a ser considerada como el instrumento fundamental para superar la condición de subdesarrollo, transición que supone cambios institucionales y de estructura económica muy profundos". ILPES, *Discusiones sobre planificación*, México, Siglo XXI Editores, 1966, p. 13. Por su parte, Germánico Salgado al referirse a las tareas de planificación en América Latina, ha señalado: "Desde sus orígenes estuvo ligada a una interpretación del subdesarrollo (y del desarrollo) cargada de un contenido político. Este contenido justifica la disciplina que ella supone. Se deriva de un análisis de la sociedad, que postula una política de desarrollo basada en el cambio estructural, una de cuyas consecuencias es la transferencia del poder económico a los grupos empresariales modernos y el Estado", Germánico Salgado, *Los primeros esfuerzos de planificación en América Latina. Notas sobre una experiencia*, edición mimeografiada, 1968.

políticas. Al mismo tiempo, y en tanto este clima intelectual se fue ampliando, los postulados de la CEPAL y de la corriente desarrollista también comenzaron a ser persistentemente atacados y combatidos, tanto desde la derecha como desde la izquierda¹⁴»

En la medida en que fueron ganando difusión y popularidad estas ideas influyeron, por una parte, en la constitución de los sistemas de planificación y, por otra, en el contenido mismo de los planes. De manera que cuando en 1961 la Conferencia de Punta del Este estableció sus recomendaciones, lo hizo bajo el influjo de estas ideas y de este clima intelectual; como ya se ha señalado, la Carta de Punta del Este preconizó la necesidad de la realización de cambios estructurales y, en cierta forma, legitimó el empleo de la planificación como medio para promover el desarrollo.

Cuando, para cumplir con estas recomendaciones, los gobiernos debieron abocarse a la tarea de crear organismos de planificación y, por consiguiente, a reclutar planificadores para integrar los respectivos equipos técnicos, recurrieron principalmente a una oferta de técnicos que procedía del ámbito de este clima intelectual.

Cuando los especialistas reclutados asumieron sus funciones como planificadores, lo hicieron acompañados de todo su bagaje de opiniones y convicciones personales que, como ya se ha dicho, en última instancia suponía una ideología de cambio social. De allí que pueda afirmarse que los planificadores de la década de los años sesenta no fueron meros planificadores, sino que, esencialmente, fueron *planificadores del desarrollo*. Planificación y desarrollo pasaron de este modo a ser los componentes inseparables de una manera de encarar el diseño y la conducción del proceso de política económica. Durante este período alcanza su apogeo la figura del planificador concebido como agente de cambio social, tan frecuentemente idealizada en cierta literatura de esa época.

En todo caso, cabría preguntarse cómo se reclutó y por qué este tipo de planificador. A este respecto puede señalarse que la tarea de reclutamiento se cumplió sin que se asignase —más allá de ciertos límites relativamente amplios— una consideración especial al análisis de lo que los futuros planificadores pensaban acerca de la orientación que debía darse al proceso de política económica, así como tampoco a la concepción que tenían sobre la planificación. En otras palabras, no hubo mayor interés en identificar el grado de adhesión que los funcionarios a reclutar podían tener con el funda-

14 Véanse F.H. Cardoso, *op. cit.*, y A. Solari y otros, *op. cit.*

mento ideológico de las decisiones que los agentes que detentaban el poder estaban dispuestos a adoptar. De alguna manera, esta forma de actuar estuvo influida por una concepción que atribuía un carácter relativamente neutro a la planificación¹⁵ y que, consecuentemente, tenía una visión marcadamente tecnocrática sobre la función del planificador.

Al procederse de esta manera se omitió tomar en cuenta que, por encima de la coincidencia en tomo a ciertos postulados amplios —generalmente relacionados con indicadores del nivel de bienestar como los que, por otra parte, preconizaba la Carta de Punta del Este— resultaba de fundamental importancia el acuerdo en tomo a la orientación que se deseaba dar al proceso. Por ejemplo, ello significó soslayar el hecho de que si bien resulta posible lograr la coincidencia de todos los protagonistas de un cierto proceso en tomo a objetivos generales como el mejoramiento de la distribución del ingreso, tal coincidencia suele desaparecer cuando se caracteriza la orientación del proceso concreto que será necesario cumplir para el logro de tales objetivos y, más aún, cuando se definen los respectivos instrumentos de política económica y es posible evaluar su costo concreto. Entonces se comprueba que si no existe un fundamento ideológico común comienzan a surgir profundas y, en la mayor parte de los casos, insuperables discrepancias¹⁶.

Al haberse procedido en esta forma no hubo mayores obstáculos para que los planificadores reclutados proviniesen de las filas de la corriente desarrollista, máxime cuando en general sus postulados coincidían con los de la Alianza para el Progreso, y cuando, además, ésta era uno de los destinatarios más importantes de los planes que debían ser elaborados. Cabe entonces preguntarse acerca de cuál fue la influencia que tuvo esta concepción en las actividades de planificación cumplidas durante este período.

b) *Los planificadores y el contenido de los planes*

Para analizar la influencia que tuvo esta concepción en las actividades de planificación, parece conveniente ubicar previamente el papel que la ideología de los diversos agentes implicados puede tener en el proceso de planificación. Para ello, conviene comenzar señalando que toda decisión de planificar se origina en una visión o imagen que un conjunto de agentes tiene sobre el futuro de una determinada entidad. Esta imagen, que se plantea co-

15 Véase una discusión sobre la supuesta neutralidad de la planificación en Aldo Solari y otros, *op. cit.*, pp. 588 y ss.

16 Véase Edgardo Boeninger, *Procesos sociales, planificación y políticas públicas*, Santiago de Chile, ILPES

mo objetivo final del proceso, se contrapone a una situación actual que, en mayor o menor grado, se considera insatisfactoria. Ella expresa las intenciones y aspiraciones que los agentes que la sustentan tienen en relación al futuro de la entidad considerada y refleja un sistema de juicios de valor sobre la estructura y el funcionamiento de la misma; siendo así, toda imagen-objetivo se apoya en la ideología de los agentes que la han propuesto, y hace referencia, con mayor o menor precisión según los casos, a un concreto estilo de desarrollo¹⁷ que se desea adoptar. Consecuentemente la orientación de un proceso de planificación —y, en particular, de un plan— surge del contenido de dicha imagen.

Toda vez que los agentes que controlan el proceso de decisiones han esbozado una imagen y establecido su determinación de hacerla realidad, las actividades iniciales del proceso de planificación estarán orientadas a identificar el sistema de acciones que configurarán la estrategia que deberá adoptarse para lograr el cumplimiento de la imagen. Habida cuenta de que se trata de un problema de planificación, la identificación de este conjunto de acciones tendrá que contemplar que ellas sean eficientes, coherentes entre sí, compatibles con la realidad y consistentes con la imagen; para lograr el cumplimiento de estas condiciones será necesario apoyarse en algún marco teórico sobre la estructura y el funcionamiento de la entidad a planificar.

Aun cuando en la práctica de la planificación latinoamericana tales fundamentos teóricos generalmente han quedado circunscritos a elementos de teoría económica, lo deseable sería que ellos estuvieran referidos en forma comprensiva y coherente al funcionamiento de la sociedad en su conjunto; dicho de otra manera, que las acciones propuestas se apoyaran en una teoría general de la sociedad toda vez que pudiese disponerse de ella. No es difícil comprobar que este enfoque restrictivo del marco teórico adoptado constituyó una importante limitación de las estrategias propuestas, en tanto ello implicó considerar sólo el comportamiento del sistema económico y, consecuentemente, subvalorar los efectos de la incidencia de las acciones propuestas en términos sociales y políticos.¹⁸

(mimeografiado), pp. 75 y ss.

17 Al respecto afirma Jorge Graciarena: "...un estilo es la modalidad concreta y dinámica adoptada por un sistema social en un ámbito definido y en un momento histórico determinado". Y más adelante agrega: "...un estilo es la estrategia de una coalición de fuerzas sociales que imponen sus objetivos e intereses hasta que se agota por sus contradicciones implícitas". Véase Jorge Graciarena, "Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa", en *Revista de la CEPAL*, N.º 1 Santiago de Chile, primer semestre de 1976.

18 En este sentido parece inobjetable la siguiente afirmación de Octavio Ianni, con todas las implicancias que ella tiene: "...las dos instancias fundamentales de la planificación *son la estructura económica y la estructura política*. Pero los planificadores no tratan, en general, sino de las relaciones y procesos relativos a la estructura económica. Sin embargo, las relaciones y procesos políticos también están siempre envueltos en la misma configuración. Por lo tanto, puede decirse que, en última instancia, la planificación es un proceso que comienza y termina en el ámbito de las relaciones y

Los fundamentos teóricos escogidos tienen que ser compatibles con la ideología de los agentes que sustentan la imagen, en tanto se supone que deben servir de base para las decisiones que aquéllos habrán de adoptar sobre las acciones del proceso; esto es fundamental para lograr la necesaria correspondencia entre la propuesta de acción y la acción real.

Este marco teórico constituye el punto de apoyo para todas las actividades que se cumplen para definir las acciones de planificación: análisis de la situación actual y formalización del correspondiente modelo analítico, formalización del modelo normativo basado en la imagen, realización de diagnósticos y diseño de la estrategia.¹⁹

Considerando las interrelaciones existentes entre estas diversas actividades es posible percibir la fundamental importancia que tiene la ideología en la configuración y formalización del proceso de planificación. Como en todo contexto socioeconómico coexisten diferentes ideologías sustentadas por distintos grupos de agentes, también coexisten diversas imágenes-objetivo; ello implica también la necesidad de escoger entre diferentes marcos teóricos;²⁰ un ejemplo claro de esta coexistencia de ideologías, imágenes y marcos teóricos alternativos, lo brindan los programas de acción presentados por diferentes fuerzas políticas en el caso de las sociedades organizadas institucionalmente bajo las formas de la democracia representativa.

Ahora bien, en situaciones de relativa estabilidad política, de las numerosas imágenes coexistentes en una sociedad nacional, hay sólo una que, en cada momento histórico, tiene real viabilidad política: es la que sustentan los agentes que controlan el proceso efectivo de toma de decisiones o decisores.²¹

En el marco de las consideraciones precedentes interesa analizar qué ocurrió en los países latinoamericanos cuando se comenzaron a elaborar los primeros planes de la época de la Alianza para el Progreso, en el entendido de que este período tuvo una influencia fundamental en la evolución posterior de la planificación en esta región. Ante todo debe señalarse que aun cuando

estructuras de poder", Octavio Ianni, *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*, Río de Janeiro, Ed. Civilizavao Brasileira, 1971, p. 310.

19 En esta revisión, en líneas generales se han mantenido las denominaciones establecidas por Jorge Ahumada para las diferentes actividades del proceso de planificación. Véase Jorge Ahumada, "Notas para una teoría general de la planificación", en *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, Caracas, marzo de 1966, vol. IV, Nos. 4-5.

20 Obviamente, ello implica reconocer la importancia del condicionamiento ideológico que afecta a la teoría social y, en particular, a la teoría económica. Sobre este particular, véase Ronald L. Meek, *Economics and Ideology and other Essays*, Londres, Chapman and Hall, 1967, y un análisis referido a la experiencia latinoamericana en Aldo Solari y otros, *op. cit.*

21 Véase Jorge Graciarena, *op. cit.*

entonces se había admitido la necesidad de elaborar planes, ello no quería decir que se hubiera aceptado la idea de la necesidad de la planificación; en lo esencial, podría afirmarse que se carecía de una cabal comprensión acerca del real alcance de lo que significaba planificar.

Por otra parte, aun cuando es indiscutible que los gobiernos latinoamericanos formalmente habían aceptado el contenido de la Carta de Punta del Este, tampoco es menos cierto que en la práctica no mostraban una efectiva disposición para llevar a cabo las medidas allí recomendadas, máxime cuando algunas de estas medidas tenían un alto costo social que, en muchos casos, afectaba directamente los intereses de las propias bases de sustentación política de dichos gobiernos.²² El análisis de la situación imperante en los países de la región permite comprobar que la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos, en la práctica, tenía una concepción considerablemente diferente de la de los planificadores acerca de cuál debía ser la orientación y el contenido del proceso de política económica. En definitiva, se trataba de una diferencia de carácter ideológico que se traducía en una distinta imagen-objetivo, aun cuando en muchos casos ésta no estuviese claramente enunciada.

En estas circunstancias, cuando existía cierto respaldo formal a las resoluciones de la Conferencia de Punta del Este y cuando, por lo general, los agentes que controlaban el proceso de decisiones no establecían directivas precisas para el diseño del modelo normativo que tenían como meta, los planificadores encararon la elaboración de los planes encomendados a base de las directivas que emanaban de tales resoluciones y de sus propias convicciones.²³ Quiere ello decir que la actividad del planificador se centró en la elaboración de planes, actividad que cumplió siguiendo una cierta ortodoxia metodológica que se analizará más adelante; y esta actividad fue encarada con el fundamento de la ideología a la que ellos se adscribían y el apoyo de los marcos teóricos compatibles con esta ideología.

En función de estos fundamentos el planificador elaboró y planteó una imagen de cambio social, que conducía a polarizar sus preocupaciones en las acciones a mediano y a largo plazo, y tendía a relegar a un segundo plano la atención sobre los problemas coyunturales y sobre las acciones a

22 Véase Aldo Solari y otros, *op. cit.*, pp. 593 y ss.

23 Al respecto, afirman Cibotti y Bardeci: "...el político no hacía explícitos sus objetivos para ser volcados en el plan y ante la carencia de definiciones claras, el planificador introducía sus propias ideas". R. Cibotti y O. J. Bardeci, *Un enfoque crítico de la planificación en América Latina*, Santiago de Chile, ILPES (mimeografiado), 1970. Véase también CEPAL, "La planificación en América Latina", *op. Cit.*, p. 121.

corto plazo.²⁴

Aun cuando los planes así elaborados muchas veces fueron formalmente aprobados, sólo en muy pocos casos llegaron a la fase de ejecución. La causa fundamental de ello se sitúa en las diferencias ideológicas existentes entre decisores y planificadores. En efecto, en tanto los planes eran documentos útiles para respaldar ciertas gestiones para obtener ayuda financiera externa, los decisores no tenían mayores objeciones en utilizarlos e, incluso, en darles su aprobación. Sin embargo, cuando se trataba de comenzar a ejecutarlos, para lo cual era necesario adoptar y aplicar las medidas de política económica propuestas por el plan, las discrepancias entre la concepción de los planificadores y la de los decisores afloraba rápidamente. En función de esas discrepancias que, como ya se ha dicho, en última instancia eran discrepancias ideológicas y, por lo tanto, se traducían en desacuerdo en cuanto a la estrategia de desarrollo, los decisores no adoptaban las decisiones propuestas por los planificadores; en consecuencia, la etapa de ejecución iniciaba un proceso indefinido de postergaciones y, a la larga, el plan pasaba a transformarse en letra muerta.

En síntesis, cuando la seductora idea de la planificación, hasta entonces un tanto abstracta y elusiva, comenzó a adquirir concreción a través de un conjunto de propuestas para la política económica, la supuesta viabilidad política del plan se fue reduciendo rápidamente.

Durante esta etapa, la consideración fundamental de que la planificación es una forma de conducir el proceso político fue dejada de lado. De hecho, los planificadores tendieron a ignorar la importancia que tiene la ideología de los agentes que controlan el proceso y, al hacerlo, transformaron su actividad —como señala Foxley— en un mero ejercicio teórico.²⁵

Mientras tanto, sin embargo, en la mayor parte de los casos el proceso cotidiano de política económica de cada país prosiguió sin solución de continuidad y sin que la acción de los equipos de planificación lo modificara

24 Haciendo referencia a este problema, Cibotti y Bardeci expresan: "El planificador, generalmente, presentaba un cuadro de soluciones basadas en una concepción estructuralista del desarrollo que no ponía remedio in-mediató a los síntomas que preocupaban al político. El carácter que aquél le asignaba a los problemas, se encaminaba a la raíz de los mismos y a la necesidad de un cambio en el patrón de desarrollo. Esto tenía, desde el ángulo del político, el inconveniente de no brindar un remedio rápido para conjurar las situaciones críticas y, por otro lado, las propuestas de cambio afectaban a los intereses de los grupos dominantes y esto agravaba aún más las dificultades que enfrentaba el poder político", R. Cibotti y O. J. Bardeci, *op. cit.*, p. 6.

25 Según Foxley, "...este proceso no ha pasado de constituir un ejercicio teórico, en el que participaban casi exclusivamente los técnicos en la materia, y cuya etapa más importante consistía en elaborar un documento (el plan)". Alejandro Foxley, *Estrategia de desarrollo y modelos de planificación*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 18.

significativamente. Esto es, como en el pasado, ese proceso cotidiano de política económica continuó a cargo de los organismos de la administración pública que tradicionalmente habían desempeñado esta función; es el caso de los ministerios de hacienda, de las direcciones de presupuesto, de los bancos centrales, etc. Al mismo tiempo, las oficinas de planificación, que habían hecho su irrupción con inusitado ímpetu en los cuadros de la administración pública de los países, no lograron llegar a desempeñar el papel que teóricamente se les había asignado y, en muchos casos, pasaron a vegetar en un anodino segundo plano.

Al margen de estas consideraciones, debe señalarse que en algunas pocas ocasiones hubo coincidencia ideológica entre los decisores y los planificadores y en que los procesos respectivos muestran que se comenzaron a adoptar algunas de las medidas de política económica propuestas por los planes; sin embargo, por otros factores más relacionados con las concretas condiciones económicas, sociales y políticas imperantes en los respectivos países, aun cuando también con los procedimientos y métodos de planificación adoptados que se analizarán más adelante, el área de viabilidad política de los planes se fue reduciendo a lo largo del propio proceso y, al final, aquí también los planes fueron dejados de lado.

Resumiendo: como consecuencia de la carencia o de la reducción del área de viabilidad política de los planes puede observarse que desde comienzos de la década de los años sesenta numerosos países latinoamericanos contaron con planes, pero carecieron de efectivos procesos de planificación basados en tales planes.²⁶ Este distingo entre plan y planificación es importante para analizar el problema que aquí se desea plantear, en el entendido de que el primer término hace referencia a un documento formal, en tanto que el segundo se relaciona con un proceso político de toma de decisiones y de acciones concretas. Y es justamente este hecho, la disponibilidad de planes y la ausencia de procesos de planificación, en donde tiene su origen y fundamento principal la controversia sobre la crisis de la planificación. A la luz de las consideraciones anteriores, parece más razonable sostener que lo que entró en crisis no fue la planificación como tal, sino una determinada forma de concebir la planificación vinculada a una cierta concepción (ideología, imagen, modelo, estilo, teoría, estrategia) del desarrollo que carecía de viabilidad en las condiciones objetivas imperantes en esa

²⁶ Al respecto, Prebisch, en una temprana evaluación de la experiencia de planificación en los países latinoamericanos, afirma: "El avance más significativo se ha realizado sobre todo en el primer aspecto: el de la formulación del plan. Mucho menor ha sido el progreso en la planificación propiamente dicha, si bien en el seno de los gobiernos comienza a manifestarse un claro reconocimiento de la significación de este hecho". Raúl Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963.

circunstancia histórica en América Latina.

c) *Los planificadores y los procedimientos de planificación*

Un segundo aspecto que interesa analizar para el caso de la experiencia latinoamericana de planificación de este período es el referente a los procedimientos, métodos y técnicas de planificación adoptados para el cumplimiento de las tareas pertinentes. Al respecto puede afirmarse que los equipos de planificación que desempeñaron estas actividades en los países latinoamericanos en el período considerado —tanto por su formación profesional como por su experiencia previa—, se adscribían básicamente a la concepción que se aplicaba en los procesos de planificación que se estaban llevando a cabo entonces en algunos países capitalistas de Europa Occidental, como, entre otros, Francia, Holanda, los países nórdicos, etcétera.

La modalidad que la planificación allí había adoptado, una vez superados los principales problemas emergentes de la guerra, constituía una respuesta funcional al tipo de problemas que se presentaban en estas sociedades; caracterizadas por una situación institucional sumamente consolidada y estable y por un nivel relativamente alto de desarrollo. En el marco definido por los parámetros de esta realidad, la planificación constituía un instrumento adecuado para lograr corregir o para reforzar ciertas tendencias comprobadas en el funcionamiento del sistema sin que —en la mayor parte de los casos— se plantease la necesidad de grandes transformaciones estructurales. Como tal, la planificación era esencialmente de tipo indicativo y tenía el carácter de un instrumento de ajuste.²⁷

Esta forma de planificación —que, en sus aspectos formales generales, se inspiraba directamente en los métodos y técnicas desarrollados por los países socialistas y, especialmente, por la URSS— concentró sus esfuerzos en la tarea de elaborar un plan, concebido como un documento de carácter global y totalizador, que tenía la finalidad de servir de marco de referencia para orientar y controlar la trayectoria de las diversas variables a lo largo del período de planificación. Esta experiencia fue estableciendo una cierta ortodoxia en cuanto a los procedimientos de la planificación; en ella el plan se ubicaba como el elemento básico del proceso. A partir de allí era difícil concebir a la planificación si no se la relacionaba a este documento, al que en adelante denominaremos plan-libro, que se situaba como elemento inicial y central del proceso.

27 Véase A. Foxley, *op. cit.*, p. 15.

Esta ortodoxia también implicaba a los métodos y a las técnicas de planificación, que igualmente se trasplantaron a la experiencia latinoamericana sin ser objeto de mayor adaptación previa. Tal es el caso, por ejemplo, del método de planificación por etapas para la elaboración del plan y de ciertos tipos de modelos macroeconómicos directamente inspirados en los utilizados por la escuela de Tinbergen; también es el caso de las técnicas de insumo-producto cuyo empleo fue postulado sistemáticamente como instrumento para realizar la desagregación sectorial del plan, sin dar mayor relevancia, por ejemplo, a su escasa utilidad para la previsión económica en aquellos casos en que se proyectaba llevar a cabo significativas modificaciones estructurales.

Estos procedimientos, métodos y técnicas eran sumamente conocidos y gozaban de considerable aceptación en América Latina; si se revisan los textos sobre planificación elaborados durante este período en los países latinoamericanos, puede comprobarse en seguida cómo ellos se inspiraban en los antecedentes derivados de la experiencia europea²⁸. De igual manera, si se examina la bibliografía más difundida y utilizada por los planificadores latinoamericanos, se podrá observar que básicamente estaba constituida por textos elaborados por quienes habían sustentado o colaborado en la experiencia de planificación de dichos países europeos²⁹. Siendo éstos los procedimientos conocidos y aceptados en la materia, los planificadores latinoamericanos trataron de implantarlos en nuestros países.

En consecuencia, y resumiendo los aspectos analizados hasta aquí, puede observarse que los postulados de cambio social y los procedimientos de la planificación de ajuste, se vertebraron en las actividades de planificación que se desarrollaron en la mayor parte de los países latinoamericanos. En definitiva, ello significó hacer uso de los procedimientos de la planificación que se empleaban en *los procesos de ajuste* al servicio de una concepción que implicaba una planificación para llevar a cabo un *proceso de cambio*.

En estas circunstancias, el plan-libro resultó un instrumento excesivamente rígido y estático frente a los requerimientos de una realidad altamente inestable y cambiante, como era (y es) el caso de la de los países latinoamericanos. El plan-libro presupone como hipótesis implícita la permanencia y la validez a mediano plazo de las metas, del comportamiento previsto para

28 Véanse, por ejemplo, CEPAL, *Introducción a la técnica de la programación*, op. cit.; Jorge Ahumada, *Teoría y Programación del desarrollo económico*, op. cit.; y Pedro Vuskovic, *Técnicas de planificación*, Santiago de Chile, ILPES, 1965.

29 Que es el caso, por ejemplo, de las obras de Pierre Massé, Jan Tinbergen, Chenery, V. Marrama, y otros; una revisión de los catálogos de la época de las principales editoriales de habla española especializadas en la materia permite

las diversas variables consideradas, de la estrategia y de las medidas de política económica propuestas; ello implica, a su vez, ciertas constancias en la entidad objeto de planificación que resulta difícilmente concebible para el caso de un país subdesarrollado.³⁰ La historia de ese período se encargó de demostrar que no era posible suponer tales constancias y que, en consecuencia, la mayor parte de los planes morían apenas nacidos.

Aun en aquellos casos en que existió cierta coincidencia entre la imagen de los planificadores y la de los agentes que controlaban el proceso de toma de decisiones, los procedimientos basados en la concepción del plan-libro no resultaron adecuados para la conducción de un proceso tan lleno de contradicciones como las que caracterizan a un país capitalista periférico.³¹ La misma publicación total del plan, al difundir de antemano las principales acciones que deberían irrumpir a lo largo del horizonte de planificación, contribuía a generar desde el comienzo del proceso conflictos mayores que los que cada medida de política económica individualmente considerada podía provocar, lo cual, en definitiva, reducía el área de viabilidad política de cada una y de todas esas acciones.³² Los grupos cuyos intereses se consideraban lesionados por los cambios propuestos tendieron a organizarse anticipadamente para combatir la aplicación del plan al conocer el contenido de las acciones previstas. En la medida en que estos grupos expresaban una fuente efectiva de poder, su oposición fue restringiendo la posibilidad de ejecución del plan.

En síntesis, el análisis realizado hasta aquí permite arribar a la conclusión de que las tareas de planificación, en su etapa inicial, estuvieron marcadas por los siguientes dos aspectos que contribuyeron a restarles efectividad y que, en cierta forma, las condenaron desde sus orígenes:

- a) En buena parte de los casos la imagen-objetivo que los planificadores adoptaron como base de los planes no era compatible con las condiciones económicas, sociales y políticas imperantes en esa circunstancia histórica y no se adecuaba a la intencionalidad concreta de los agentes que controlaban el proceso de toma de decisiones; de esta manera, carecía de viabilidad política.

corroborar esta afirmación.

30 Hoy día es habitual que los planificadores rechacen esa rigidez del plan-libro. Dice, por ejemplo, João Paulo dos Reis Velloso, ex Ministro de Planificación de Brasil: "En suma, vamos a pensar en un planeamiento vuelto hacia los resultados, y preocupado por la ejecución coordinada de los programas, reconociendo la imprevisibilidad de las magnitudes globales, implicadas en la crisis mundial, y utilizando indicadores para cosas específicas, en un proceso de revisión continua-. Actualidade do II PND, IBGE, San Pablo, diciembre de 1975.

31 Considerense, como ejemplo, los diferentes procedimientos utilizados en la experiencia de Perú de 1968 en adelante para conducir un proceso de política económica con importantes transformaciones socioeconómicas.

En última instancia, esto significa que entonces no existían condiciones para llevar a cabo un proceso de planificación articulado en torno a una imagen de contenido desarrollista; ello, sin embargo, no importa afirmar la ausencia de condiciones para planificar a base de imágenes con otro contenido, lo que, como se verá, ocurrió posteriormente.

- b) Los procedimientos adoptados se inspiraban en una concepción de planificación de ajuste que, si bien podía resultar funcional en las condiciones prevalecientes en los países desarrollados, no se adecuaban a la situación y a la dinámica social de los países subdesarrollados.

Otros factores, como la ausencia de mecanismos operativos en los sistemas de planificación, la inadecuada coordinación entre planes y presupuestos del sector público, la ausencia de proyectos, la inexistencia de sistemas de información estadística apropiados, la institucionalización prematura de la planificación, etc., también fueron señalados como causas de la modestia de los resultados logrados por la planificación latinoamericana durante este período.³³ Sin embargo, el análisis realizado precedentemente tendía a mostrar que la incidencia de tales factores es marginal y que las razones de fondo no radican allí, sino básicamente en las restricciones impuestas por las condiciones económicas, sociales y políticas que imperaban en los respectivos países.

Las consideraciones hasta aquí expuestas no implican desconocer que el proceso cumplido durante este período tuvo aspectos indiscutiblemente positivos, aun cuando no es el propósito de este trabajo revisar esos logros, lo que, por otra parte, numerosos estudios ya se han dedicado a explorar pormenorizada-mente; en todo caso, interesa destacar que este proceso permitió mejorar el conocimiento de la realidad de los diversos países, así como sentar las bases para una readecuación posterior de las actividades de planificación. Sería difícil explicar la situación actual de la planificación en América Latina sin el antecedente de la experiencia cumplida en los años de la Alianza para el Progreso.

32 Véase ILPES, *Discusiones sobre planificación*, *op. cit.*, especialmente pp. 14 y ss.

33 Véanse, en especial, CEPAL, "La planificación en América Latina", *op. cit.*, pp. 120 y ss., e ILPES, *Discusiones sobre*

II. NUEVAS MODALIDADES EN LA PLANIFICACIÓN LATINOAMERICANA

Los últimos años han presenciado importantes cambios en los países latinoamericanos; en el marco de estos cambios, varios de ellos han definido y adoptado nuevos modelos o proyectos nacionales como base para las acciones que habrán de caracterizar sus respectivos procesos. En términos generales, dichos modelos constituyen propuestas concretas de transformación de una situación que los agentes que controlan el proceso nacional de toma de decisiones han considerado insatisfactoria. La orientación y el contenido específico de estos proyectos nacionales ha diferido según los países, así como también ha sido distinto su nivel de explicitación, su grado de coherencia interna, su viabilidad política, su costo social, etcétera.

En cualquier caso, cada uno de estos proyectos está condicionado por la ideología de los agentes que lo sustentan e implican en forma más o menos explícita un modelo normativo y una estrategia para lograrlo; por consiguiente, constituyen un marco de referencia para la definición de los instrumentos de política económica que conformarán y caracterizarán el proceso hacia la realización de la imagen preestablecida.

Podrían señalarse a mero título de ejemplo de este tipo de situación, las experiencias que se llevaron a cabo en Brasil a partir de 1964 y en Perú entre 1968 y 1975. Dejando de lado las diferencias existentes en el contenido de los modelos normativos definidos en ambos casos, se puede observar que, aun cuando no existió un plan-libro a la manera de los de la época de la Alianza para el Progreso, cada proceso se fue definiendo de acuerdo al contenido de los respectivos modelos y que, en líneas generales, la política económica se caracterizó en sus grandes líneas por una razonable coherencia.

El análisis de casos como los mencionados permite afirmar que ellos configuran ejemplos concretos de la modalidad que la planificación puede asumir en una economía capitalista. Esta afirmación puede parecer discutible, e incluso inaceptable, si se la juzga a la luz de los cánones formales establecidos por las corrientes más en boga en América Latina de la teoría de la planificación; sin embargo, puede ser aceptada más fácilmente si se observan esas experiencias a partir de una postura menos ortodoxa en cuanto a conceptos, métodos y técnicas de la planificación.

a) *El papel de la planificación en los países capitalistas*

Para discutir la proposición precedente será necesario considerar el concepto de planificación en su sentido más amplio, identificar qué elementos caracterizan a un proceso de planificación como tal y, en particular, definir el papel de la planificación en el ámbito de los países capitalistas.

Por consiguiente, ante todo resulta necesario establecer cuáles son los aspectos que permiten que un determinado proceso de política económica pueda ser considerado como planificado. Teniendo en cuenta que el término planificación suele ser empleado, por una parte, en forma generalizada e indiscriminada y, por otra, en forma sumamente restringida, la discusión resulta importante para poder definir un marco de referencia para el análisis del problema planteado.

En efecto, por un lado puede observarse que cuando se ha hecho uso del concepto de planificación a base de ciertas definiciones excesivamente amplias, se ha tendido a denominar como planificado a todo proceso de política económica donde exista cierto grado de intervención del Estado en la vida económica. De esta manera, se llega al extremo de afirmar que desde el momento en que el Estado comienza a interferir en el funcionamiento del sistema económico, se estaría en presencia de procesos de planificación. Al encarar el problema de esta forma, se desdibuja el verdadero contenido de un proceso planificado y se tiende a justificar el aserto del título del ensayo de Wildavsky: "Si planificación es todo, quizá no sea nada-".³⁴

Por otra parte, una importante corriente del pensamiento económico contemporáneo tiende a negar la posibilidad, o a restringir el alcance, de la planificación en las economías capitalistas. En lo esencial, se sostiene que la planificación sólo es posible en una economía donde los medios de producción sean de propiedad social. Esta posición ha sido corrientemente fundamentada por ciertos teóricos de la planificación soviética y también por algunos economistas latinoamericanos que se adscriben a esa concepción teórica.³⁵

Entre estas dos concepciones antagónicas es posible definir una postura que, aun cuando reconoce que el concepto de planificación en sus términos más

34 Aaron Wildavsky, "If Planning is Everything, May be it's Nothing", en *Policy Sciences*, Amsterdam, junio de 1973, vol. 4, N.º 2.

35 Véanse por ejemplo, L.A. Kadishev y G.M. Sorokin, *Leyes económicas y planificación socialista*, México, Ed. Grijalho, 1969, especialmente pp. 65 y ss.; y Arturo Guillén, *Planificación económica a la mexicana*, México, Ed. Nuestro Tiempo, 1971.

generales es el mismo para las economías capitalistas y para las centralmente planificadas, considera que la planificación tiene una base teórica y una metodología sustancialmente distinta para cada uno de esos contextos. En este planteamiento se admite la posibilidad de la planificación en las economías capitalistas pero, al mismo tiempo, se considera que las reglas de juego específicas que imperan en éstas, determinan que los alcances, modalidades y posibilidades concretas que ella tiene en este caso sean muy diferentes de las que puede asumir en una economía centralmente planificada.³⁶

Estas consideraciones parten del supuesto básico de que la planificación se mueve en el marco definido por los parámetros fundamentales de un determinado sistema y sin que por su sola acción sea posible lograr el cambio de los mismos. En otras palabras, quienes piensan que la planificación por sí misma permite llevar a cabo un cambio de sistema, se apoyan en una concepción de la realidad que deja de lado el análisis de lo que determinan como posible las específicas condiciones económicas, sociales y políticas de cada sistema. Sólo cuando ya se ha decidido y legitimado políticamente un cambio de sistema, la planificación puede ser utilizada como instrumento para concretarlo a través de un proceso de política económica, concebido en forma coherente y racional con los objetivos definidos por la estructura de poder. Esto ha sido así en todos los casos históricos de grandes transformaciones políticas; en tales casos la política económica planificada ha sido un medio para concretar el cambio.

En definitiva, la planificación se desenvuelve dentro de los límites que le imponen las condiciones económicas, sociales y políticas de cada realidad y solamente dentro de ellos. Lo que aquí se subraya es que la lógica derivada de la racionalidad del sistema, en su específica situación y ubicación histórica, en ningún caso puede dejar de ser considerada como el encuadramiento básico del problema. En consecuencia, en una economía capitalista los elementos que definen este tipo de sistema constituyen un dato para el problema de planificación, y sólo a partir de allí puede pasarse a

36 En este sentido, Enrique Siena, en un trabajo reciente, define el papel de la planificación en una economía capitalista, en la siguiente forma: "Un vasto sector público, encargado de múltiples funciones, reclama por sí un método que le dé coherencia a su quehacer, siempre que el conflicto social y de intereses se lo admita. Esa es la razón más elemental de la planificación en las actuales economías capitalistas industrializadas y en desarrollo. Indicarle un norte al proceso sociopolítico de la política económica, centrando la pugna de clases e intereses en una dirección, atenuando el grado de anarquía del proceso, es el papel inmediato de los planes. Traducir en objetivos y metas el programa político del gobierno, y darle una estrategia consistente es la tarea inmediata de los trabajos de planificación durante un período gubernamental. Ayudar a poner en claro una estrategia de acción y una política coherente de objetivos, aunando fuerzas sociales y creando conciencia para romper el estadio de subdesarrollo es la función que, trascendiendo el carácter temporal de una administración se aspira cumpla la planificación nacional en los países de la periferia capitalista". Enrique Sierra, *La planificación nacional en el capitalismo* (obra inédita), Caracas, 1977.

definir los elementos del proceso.

Como ya se ha señalado, cuando los planificadores asumen por su cuenta el papel de agentes del cambio social, pero las condiciones imperantes no son determinantes de tales cambios, su actividad se convierte en un mero ejercicio teórico. En suma, el planificador es un asalariado del Estado y ello en cierta forma establece las coordenadas esenciales de su trabajo. Históricamente ello ha sido así toda vez que el planificador ha actuado desempeñando verdaderamente la función de tal, sea en el marco de una economía socialista o de una economía capitalista.

Se puede volver ahora a una cuestión planteada precedentemente: ¿cuáles son los caracteres que debe poseer un proceso de política económica para que el mismo pueda ser considerado como planificado? Ante todo, se considerará que un proceso planificado está configurado por un conjunto de decisiones en torno a fines y medios que, con el auxilio de un conjunto de instrumentos y técnicas de planificación, determina una secuencia de acciones coherentes que se definen y ejecutan en un cierto horizonte temporal para lograr algunos objetivos preestablecidos. De allí podría inferirse que los elementos esenciales de un proceso planificado serían: una imagen-objetivo que permite definir un molde normativo y una estrategia de acción que constituye la base para conformar una secuencia coherente de política económica.

A la luz de estas consideraciones es posible establecer que la planificación hace referencia a un proceso de carácter político orientado al logro de objetivos preestablecidos, en forma independiente de cual sea el contenido concreto de éstos. O sea, que los objetivos pueden estar asociados al cumplimiento de un proceso de desarrollo económico y social, pero aun cuando ello sea lo deseable no constituye condición necesaria. En otras palabras, así definida la planificación no tiene por qué ser necesariamente planificación del desarrollo; bien podría ser encarada como planificación para lograr objetivos de mayor crecimiento sin preocupaciones laterales sobre la distribución de los frutos de ese proceso de crecimiento. Con referencia a esto, cabe recordar la afirmación de Jorge Ahumada: "Se puede planificar para la justicia como para la injusticia, para la virtud como para el vicio"³⁷.

Como un ejemplo extremo de esta forma de concebir la planificación, podría considerarse el caso de un proceso concebido en función de un modelo

37 Jorge Ahumada, "Notas para una teoría general de la planificación", *op. cit.*

normativo que postula el retorno a un esquema regido por los principios del liberalismo económico, de forma que la estrategia postularía un conjunto de medidas de política económica tendientes a restablecer al mercado sus funciones de asignador de recursos³⁸. En este caso, quizá podrían cuestionarse la consistencia y la viabilidad de los objetivos finales, pero no así el carácter de planificado del proceso.

b) *La planificación sin planes*

Retomando el caso de las ya mencionadas experiencias de Brasil y de Perú — aquí consideradas a título de ejemplo—, se podrá observar que ambas cumplen con los requisitos señalados: existencia de una imagen que ha servido de base para la formalización de un modelo normativo y para la definición de una estrategia y configuración de un proceso conformado por un conjunto coherente de instrumentos de política económica.³⁹ En tales condiciones, debe reconocerse que se trata de experiencias concretas de planificación, aun cuando la modalidad adoptada difiera de la establecida por la ortodoxia imperante durante la década de los sesenta, principalmente porque en ninguno de estos casos un plan-libro constituye el verdadero hilo conductor del proceso.⁴⁰

Esta modalidad de la planificación latinoamericana se ha ido definiendo en la praxis al hacer frente a situaciones concretas que así lo han exigido; en todos los casos ha sido el resultado de la convicción de que para salir de una cierta situación indeseada en camino hacia una situación deseada (la postulada por el modelo normativo) se requiere necesariamente de un amplio conjunto de medidas de política económica que con dificultad podrían ser previstas globalmente desde el año cero.

En definitiva, se trata de una concepción sobre la forma de conducir el

38 Véanse Roberto de Oliveira Campos, "A experiência brasileira do planejamento-", incluido en M.H. Simonsen y R. O. Campos, *A nova economia brasileira*, Rio de Janeiro, José Olympio, Editor, 1974, p. 50; y Octavio Ianni, *op. cit.*, pp. 301 y ss.

39 Véase Roberto Cavalcanti de Albuquerque, "Planejamento do governo no Brasil", IPEA, *Boletín Económico*, Brasilia, enero-abril 1975, Nos. 1-2.

40 La validez de esta afirmación es independiente de la existencia simultánea de algún plan-libro y del trabajo paralelo de elaboración de planes de los organismos de planificación. En el caso peruano, por ejemplo, puede observarse que si bien no hubo interrupción en el funcionamiento del Instituto Nacional de Planificación (INP), el que siguió preparando planes, en la práctica fue el Comité de Asesoramiento de la Presidencia de la República (COAP) el que realmente elaboró buena parte de las primeras medidas que implicaron cambios estructurales. De esta manera el COAP, en especial durante el período inicial del proceso, funcionó como un verdadero organismo paralelo de planificación y como intérprete de los lineamientos del modelo normativo establecido por el gobierno de las Fuerzas Armadas. Como ejemplo, puede mencionarse el caso de la Ley de Reforma Agraria preparada con la mayor reserva por el COAP, en tanto que el INP también se encontraba elaborando otro proyecto sobre esta materia, el cual debió ser interrumpido cuando el proyecto del COAP fue sorpresivamente promulgado por el Presidente Velasco Alvarado, en oportunidad de la conmemoración del Día del Indio, el 24 de junio de 1969.

proceso de planificación, donde la estrategia tiende a constituirse en el elemento clave del mismo, ubicándose como un marco general que permite asegurar la coherencia y la continuidad de la política económica.⁴¹ El procedimiento de articular las diversas decisiones del proceso de planificación según una estrategia concebida como base y guía de la política económica que se va adoptando durante el período de planificación, implica una respuesta de hecho a la comprobación empírica de la inadecuación del plan-libro a las condiciones económicas, sociales y políticas que caracterizan la situación de los países capitalistas periféricos⁴².

La estrategia que se define como resultado de un análisis comprensivo y permanente de la realidad, conduce a la identificación y definición de las acciones fundamentales que deberán ser introducidas durante el período de planificación, considerando tanto su viabilidad política como su factibilidad técnica. En lo esencial, la estrategia implica un conjunto de proposiciones destinadas a incidir en el funcionamiento del sistema, diseñadas en función del modelo normativo y de los fundamentos teóricos del mismo.

Así concebida, en la específica dinámica de una economía capitalista, la estrategia constituye un marco más flexible que un plan-libro, puesto que permite que las diversas medidas de política económica a corto y a mediano plazo, vayan configurando y dando contenido al proceso según una secuencia general que puede revisarse y reajustarse a cada paso. Siendo las cosas de esa manera, los diversos instrumentos de política económica que se van insertando a lo largo del período, en la medida en que retroalimentan al proceso, también van ampliando o reduciendo la viabilidad política de las acciones futuras y, en definitiva, de la propia estrategia de planificación; por ello, cada medida requiere un análisis específico de viabilidad. En esta modalidad, la política económica a corto plazo juega un papel fundamental en la configuración de la trayectoria hacia la imagen.

El carácter dinámico de esta modalidad también afecta a todos los restantes elementos que reconoce la práctica de la planificación, como es el caso de las tareas de diagnóstico, previsión y análisis de coherencias. Así, el diagnóstico, que generalmente ha sido encarado como una tarea global previa a la elaboración del plan, tiende a ser sustituido por un diagnóstico

41 Véase un análisis del concepto de estrategia en Carlos Nlatus Romo, *Estrategia y plan*, Santiago de Chile, Ed. Universitaria, 1972.

42 El proceso peruano iniciado en 1968 nuevamente puede constituir un buen ejemplo del procedimiento que aquí se describe. El "Plan Inca" y las "Bases ideológicas de la revolución peruana" constituyeron las verdaderas bases normativas del proceso y a partir de ellas se definieron las principales medidas de política económica que caracterizaron aquella etapa. Véase al respecto Emst J. Kerbush (ed.), *Cambios estructurales en el Perú, 1968- / 1975*, Lima, Ed. ILDIS, 1976.

continuo que acompaña al proceso de toma de decisiones en cada uno de sus momentos. Análogas consideraciones caben para las tareas de previsión y para los análisis de coherencia; dado el carácter dinámico y cambiante del proceso, las previsiones y análisis de coherencia realizados globalmente para el mediano plazo tal como eran concebidas en la modalidad del plan-libro, tienden a transformarse en un ejercicio académico, perdiendo gran parte de su significado desde el punto de vista de la acción⁴³.

En este contexto, las tareas de diagnosticar, prever y analizar coherencias adquieren particular relevancia ante cada nueva decisión; en efecto, habida cuenta de que toda futura medida importante de política económica habrá de tener complejas y diversificadas repercusiones sobre el sistema, su definición exige un análisis sumamente cuidadoso. Este análisis es el resultado de tareas de diagnóstico que se basarán tanto en el conocimiento teórico como empírico sobre la estructura y el funcionamiento del sistema en su conjunto; para realizar dichas tareas será necesario efectuar complementariamente pruebas de previsión y de coherencias a base de los mismos fundamentos teóricos y empíricos.

Las repercusiones de cada una de las medidas de política modifican la situación imperante y, al mismo tiempo, aportan nuevos elementos que necesariamente deberán ser tenidos en cuenta en términos de diagnóstico, previsiones y pruebas de coherencia para las acciones futuras. Puede ocurrir, por ejemplo, que algunas repercusiones no previstas de una determinada acción, reduzcan la viabilidad de acciones contempladas para el futuro, conduciendo a un replanteo de la situación, a un reajuste de la estrategia y a una reformulación de las acciones futuras.

Los elementos revisión, evaluación y reformulación llevados a cabo en forma continua a lo largo del horizonte establecido, son fundamentales en esta modalidad de la planificación, ya que le confieren un carácter más dinámico y flexible que el de la planificación vía plan-libro. De esta manera, la estrategia ubicada como una verdadera guía normativa que asegura coherencia y racionalidad al proceso de toma de decisiones permite ir definiendo en la praxis la propia trayectoria. Por consiguiente, se podría decir que cuando la planificación se encara de esta manera el plan formal global sólo puede llegar a ser percibido en su totalidad *a posteriori*, como un resultado *ex-post* de la sumatoria de las medidas a corto, mediano y largo plazo adoptadas durante el período considerado.

43 Véase João Paulo dos Reis Velloso, "Opcao economica", en *O Estado de Sao Paulo*, 9 de noviembre de 1976.

En definitiva, se estaría en presencia de un proceso de planificación para cuyo desarrollo no fue necesaria la existencia de un plan explícito formalizado previamente. Se puede observar entonces que, en contraste con la experiencia de la década anterior caracterizada por la proliferación de planes con casi total ausencia de casos concretos de planificación, ahora se podría hablar de la existencia de procesos de planificación pero con ausencia de planes-libro.

En todo caso, cabe observar que la modalidad de planificar sin planes si bien puede considerarse como nueva en los países latinoamericanos, no lo es tanto ni en la teoría ni en la práctica de otras regiones del mundo.⁴⁴ Muchas veces se ha subrayado que más importante que disponer de un plan es lograr el cumplimiento de un proceso planificado, ya que lo primero no es condición necesaria ni suficiente para lo segundo. Incluso estas dos modalidades ya fueron explícitamente contrapuestas en una tipología establecida con el propósito de caracterizar la esencia de la planificación.⁴⁵

Sin embargo, el planteo y el análisis de esta forma de encarar las tareas de planificación no implica negar totalmente validez a la modalidad de la planificación a base de un plan-libro, que puede ser adecuado en el marco de determinadas condiciones económicas, sociales y políticas; antes bien, el propósito principal de esta parte del análisis ha sido tratar de mostrar que constituye una engañosa apariencia seguir considerando como planificación únicamente aquellos casos que se apegan a la ortodoxia del plan. Ello, no obstante, parece de importancia destacar que, por su capacidad de adaptación a la complejidad del proceso en sus diversas etapas, esta modalidad del proceso de toma de decisiones parece adecuarse mejor a la situación concreta de economías capitalistas periféricas del tipo de las que predominan en los países latinoamericanos.

d) *Las nuevas modalidades de la planificación, los planificadores y los organismos de planificación.*

Cabría, por último, hacer algunas consideraciones acerca de cómo todo este proceso ha afectado a los planificadores; a este respecto, podría afirmarse que las modalidades que la planificación ha venido adoptando en algunos países latinoamericanos durante los últimos años y que han mostrado la

44 Véase, por ejemplo, Albert Waterston (1965), *Planificación del desarrollo. Lecciones de la experiencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1969, pp. 104 y ss. Esta modalidad, por otra parte, está claramente expuesta en la visión sistémica de la planificación brasileña realizada por Jayme Costa Santiago, *Os sistemas de planejamento e a importância dos projetos*, Brasília, Ed. CENDEC, 1976.

45 Faludi las contrapone como dos modalidades opuestas de la planificación: "The Blueprint Planning vs. the Process

paulatina desaparición —especialmente en los niveles de responsabilidades de cúpula de los equipos de planificación— del planificador ideológicamente desvinculado de la concepción que predomina entre los agentes que en la práctica controlan el proceso de decisiones. Este hecho, que en la mayor parte de los casos ha significado el ostracismo político del planificador concebido como un agente del cambio social, se ha expresado en la búsqueda y selección de planificadores en función de su adscripción ideológica a la conducción política del proceso y de su identificación con el contenido esencial del mismo. De tal manera, en estos casos la primera característica buscada en un planificador es la relacionada con sus convicciones políticas. Y ello es así por cuanto el contenido de un proceso real de planificación depende de los objetivos y de los procedimientos que están dispuestos a adoptar los agentes que controlan el proceso de toma de decisiones y no de las concepciones propias de los planificadores.

En estas circunstancias, el tan idealizado agente de cambio social va dejando lugar a un planificador que, como tal, debe moverse en un marco de reglas del juego inequívocas y perfectamente delimitadas. Esta forma de percibir al planificador no intenta subestimar su calificación técnica ni sus funciones, sino que busca ubicar los alcances de su papel en el marco de las condiciones en que se desenvuelve actualmente el proceso de toma de decisiones en un país capitalista periférico. Esto, por otra parte, tampoco constituye un aspecto novedoso desde que el trabajo del planificador estuvo caracterizado de esta manera siempre que hubo experiencias concretas de planificación, tanto en países capitalistas como socialistas. Los ejemplos de Francia, por un lado, y de la Unión Soviética, por otro, son altamente ilustrativos a este respecto.

También puede observarse que las funciones de planificación han tendido a desplazarse nuevamente hacia las instituciones especializadas del aparato burocrático del Estado que tradicionalmente habían tenido a su cargo las tareas de conducción de la política económica. Y ello ha ocurrido en tanto las entidades especialmente creadas con la finalidad de asumir la responsabilidad de la planificación —o más concretamente, de elaborar planes—, nunca lograron integrarse totalmente a la estructura tecnoburocrática de los países latinoamericanos. Salvo contadas excepciones —y superado el 'impacto' inicial de su inserción en el proceso de toma de decisiones—, estos organismos pasaron a desempeñar una función adjetiva, perdiendo paulatinamente atribuciones en el proceso real de elaboración y decisión de la política económica.

Mode of Planning". Véase Andreas Faludi, *Planning Theory*, Exeter, G.B., Pergamon Press, 1973, pp. 131 y ss.

Mientras los planes constituyeron un requerimiento efectivo —en la medida en que su existencia era necesaria para aspirar al otorgamiento de ayuda financiera externa en el marco de la Alianza para el Progreso—, las oficinas de planificación justificaron su necesidad y tuvieron cierta funcionalidad. Claro está que, como ya se ha señalado, sus actividades concretas no fueron mucho más allá de la mera elaboración de planes formales.

Al mismo tiempo, los organismos específicos del área económica del Estado (ministerios de Hacienda y/o de Economía, Banco Central, Dirección del Presupuesto) en realidad nunca llegaron a perder su función efectiva en el proceso, especialmente en lo que respecta a la definición de la política a corto plazo. Y lo que pudieron haber llegado a perder lo recuperaron con considerable rapidez, contribuyendo a un mayor desplazamiento de aquellos nuevos organismos, nunca funcionalmente incorporados al proceso de toma de decisiones.

Habida cuenta de que buena parte de los modelos que los países latinoamericanos están intentando 'implementar' actualmente fueron concebidos de forma tal que la trayectoria hacia la situación deseada se va conformando fundamentalmente en función de medidas a corto plazo, el desplazamiento de las tareas de diseño de éstas hacia las entidades tradicionales no puede dejar de considerarse como razonable, siempre y cuando esté sujeta a una orientación centralizada.

En resumen, las modalidades de planificación antes analizadas, han incidido en una caracterización diferente de la figura del planificador y en un desplazamiento de las funciones de diseño y conducción de la política económica hacia diversas entidades de la administración pública, en detrimento de las funciones que con anterioridad habían sido formalmente asignadas a las oficinas de planificación.

III. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

El análisis realizado en las páginas precedentes permitiría inferir algunas conclusiones:

- a) Durante el período considerado, efectivamente puede hablarse de crisis de la planificación, pero en el entendido de que está referida a una concreta modalidad de la planificación y a un modelo normativo que estuvo asociado a esa modalidad durante este período; es decir, a

la planificación concebida como un proceso iniciado y apoyado en un plan-libro y un modelo de cambio social. Como esta modalidad constituía entonces la forma genérica de concebir la planificación, cuando se comprobó que ella resultaba inoperante, se supuso que lo que estaba en crisis era la planificación como tal.

- b) Posteriormente se fue desarrollando e imponiendo de hecho en varios países de la región una modalidad alternativa que creía que un plan previamente formalizado en su totalidad no era una condición necesaria para llevar a cabo un proceso de planificación; ello dio origen a una forma más pragmática de encarar la conducción del proceso de política económica a partir de los lineamientos de un modelo normativo predeterminado. En estos casos parece posible hablar de la existencia de planificación y, por consiguiente, la expresión crisis de la planificación no les sería aplicable.

En síntesis: efectivamente puede hablarse de crisis de la planificación en América Latina, pero siempre que se añada que se trata de la crisis de una modalidad de planificación. Esa crisis fue seguida por el surgimiento de formas menos ortodoxas, pero que han resultado más eficaces para la conducción del proceso de política económica en las condiciones específicas imperantes en los países capitalistas periféricos durante esa coyuntura histórica.

De todos modos, esta afirmación en ningún caso implica afirmar que tales procesos de planificación estén conduciendo a resultados que signifiquen una efectiva superación de los problemas más graves que afectan a estos países. Si bien ha sido posible comprobar que la aplicación de determinados modelos de crecimiento ensayados en nuestros países durante los últimos años han permitido obtener resultados exitosos con relación a algunos de sus principales objetivos, también es cierto que se ha observado que ellos han conducido al agravamiento de ciertos problemas crónicos de la región. Que es el caso, por ejemplo, de los problemas relacionados con la distribución de los frutos del proceso de crecimiento y con las condiciones generales de vida, las que han mostrado una clara tendencia al empeoramiento en buena parte de los países latinoamericanos.

En tales circunstancias no es difícil prever que las tensiones sociales que está generando la aplicación de dichos modelos irá reduciendo la posibilidad de continuar utilizándolos en forma indefinida y que, tarde o temprano, necesariamente se impondrá su modificación; entonces la incorporación de

objetivos sociales más amplios a los procesos de planificación será ineludible.

Estos y otros problemas que afectan a los países de la región están llevando a un replanteo de los modelos de crecimiento que se estuvieron aplicando en ellos, y a una búsqueda deliberada de nuevos estilos de desarrollo. Sin duda, la necesidad de dar respuesta a esos problemas a través de nuevos modelos inducirá a realizar mayores esfuerzos por maximizar la eficacia y la coherencia de los procesos de política económica. Por consiguiente, la planificación seguirá constituyendo una exigencia ineludible de los procesos socioeconómicos de nuestros países.

Todo esto impone la necesidad de proseguir explorando el papel y las modalidades de la planificación en el marco del proceso de política económica de los países capitalistas periféricos. Ello implica un esfuerzo por ubicar el papel de la planificación y del planificador en relación a la realidad de estos países, sin apegarse excesivamente a fórmulas que pueden no corresponder a las condiciones económicas, sociales y políticas que los caracterizan.