

LA PLANIFICACIÓN LATINOAMERICANA: CONCEPCIONES Y EXPERIENCIAS

SUMARIO: I. *El Estado, los intentos de desarrollo y la crisis estructural permanente (1930 al presente)*. II. *Las organizaciones internacionales y los científicos sociales*. III. *La planificación en el marco de los papeles y funciones del Estado*. IV. *Primeras experiencias*. V. *Rectoría y autonomización del Estado y planificación para el desarrollo: límites y crisis*. 1. *El Estado como agencia*. 2. *Naturaleza de la planificación*. 3. *Órganos de planificación*. 4. *Los planes*. 5. *Planificadores, políticos y administradores*.

Las concepciones sobre la planificación en el contexto de las sociedades y Estados de América Latina, y los intentos de aplicarla a los problemas del desarrollo, aparecen tardíamente, en las tres o cuatro últimas décadas. Concepciones, propuestas, tentativas de realización, expresan simultáneamente los problemas y las crisis del desarrollo interno y de la inserción en la economía internacional y en el orden interestatal; las vicisitudes del intervencionismo y *autonomización* estatales; el impacto de diferentes modelos (político-ideológicos, económicos, científico-tecnológicos) provenientes de las potencias y países altamente desarrollados; el creciente papel de las *élites* nativas (intelectuales, académicas, tecnoburocráticas, políticas), que se asumen y actúan como portadoras y vehículos, adoptan y transforman los modelos y proyectos importados, a la vez como resultado de influencias externas y de demandas y coyunturas internas.¹

El análisis y evaluación de las diferentes concepciones y tentativas de realización de la planificación tienen, como hilo conductor, el proceso de intervencionismo y *autonomización* del Estado-nación, y las formas y modificaciones de sus relaciones con la sociedad civil, y con las fuerzas hegemónicas y factores *estructurantes* del orden internacional. Un mismo proceso general ha creado o favorecido la adopción o la reelaboración de las concepciones y tentativas de planificación, y de los grupos, apa-

¹ Véase Kaplan, M., *Teoría política y realidad latinoamericana*, México, FCE, 1976; *idem*, *La investigación latinoamericana en ciencias sociales*, México, El Colegio de México, 1974; *idem*, "La teoría del Estado en la América Latina Contemporánea", *El Trimestre Económico*, México, núm. 198, abril-junio de 1983.

ratos e instituciones que las inspiran y formulan, organizan y difunden, reciben y apoyan o resisten, o las frustran.

Cuando las concepciones y tentativas de planificación van emergiendo en los países latinoamericanos, especialmente en las décadas de los treinta y cuarenta de este siglo, el fenómeno de intervencionismo-*autonomización* estatales que las presupone e integra tiene ya una larga tradición en la historia regional, que he investigado en otros trabajos.² El fenómeno contemporáneo de la planificación (ideología, propuesta, realización) resulta de una multiplicidad de factores, de influencias y de procesos, en parte simultáneos; en parte sucesivos y superpuestos, todos interrelacionados e interactuantes. Ellos pueden ordenarse sobre todo en términos de: a) la naturaleza, el papel y la praxis del Estado-nación y de las *élites* públicas; b) las tareas y logros de organizaciones públicas internacionales (Naciones Unidas y sus agencias, como CEPAL, UNESCO, la Organización de Estados Americanos, el Banco Interamericano de Desarrollo, etcétera); c) la recepción desde los centros desarrollados y el progreso interno de las ciencias sociales predominantemente occidentales, junto con la emergencia o la reafirmación de un pensamiento social y político crítico (partidista y académico, de la izquierda, pero también de orígenes y orientaciones nacional-populistas o derechistas).

I. EL ESTADO, LOS INTENTOS DE DESARROLLO Y LA CRISIS ESTRUCTURAL PERMANENTE (1930 AL PRESENTE)

El intervencionismo y la *autonomización* del Estado y las *élites* públicas ya estaban en ascenso cuando, después de 1930, América Latina entra en una fase de crisis estructural permanente. Este ascenso, directa e indirectamente interrelacionado con la emergencia y los problemas de la planificación, se basa y nutre, no sólo en su previo desarrollo y su lógica propia, sino también en los efectos de la modificación en el modo de inserción en el cambiante sistema internacional y en la nueva división internacional del trabajo, del camino de crecimiento y modernización, de los cambios y conflictos sociales, culturales, ideológicos y políticos, y de las crisis políticas.³

² Véase Kaplan, M., *Formación del Estado nacional en América Latina*, 3a. ed., Buenos Aires, Amorrortu, 1983; Vega C., J. L., *La formación del Estado nacional en Costa Rica*, San José de Costa Rica, ICAP, 1981; Cotler, J., *Clases, Estado y nación en Perú*, México, UNAM, 1982.

³ Halperin Donghi, T., *Historia contemporánea de América Latina*, Madrid, Alianza Editorial; González Casanova, P. (coord.), *América Latina: historia de me-*

El sistema internacional emergente al cual los países latinoamericanos intentan penosamente ajustarse, aún antes y durante la Segunda Guerra Mundial, se caracteriza por la interdependencia asimétrica, la concentración del poder mundial en las dos superpotencias como polos de bloques y la nueva división del trabajo. Los países latinoamericanos son en parte incorporados y en parte tratan de incorporarse casi completamente en el círculo de la hegemonía de los Estados Unidos. Se vuelven así partes y objetos de una constelación de *dominación-dependencia-desarrollo desigual y combinado*, que los organiza y mantiene con una baja capacidad para la autonomía con respecto al modelo de sociedad y de sistema político, así como al camino/estilo de desarrollo y al manejo de las relaciones internacionales.⁴

La *nueva división internacional del trabajo* ha tenido decisivas implicaciones para los Estados latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a empresas multinacionales; a redistribución de actividades productivas según centros de poder externos y en una perspectiva planetaria; a concentración de órganos e instrumentos de poder y toma de decisiones en los polos y cimas de las superpotencias y países desarrollados; a la búsqueda por estas últimas de la integración de la economía y de la política mundiales en términos de interdependencia asimétrica, y las demandas de reajuste de los objetivos de cada país latinoamericano a fin de adecuarse a los requerimientos y fines del nuevo modelo mundial; a las formas de revisión restrictiva del principio de soberanía nacional-estatal.⁵

Crecimiento, modernización, marea de cambios sociales y cultural-ideológicos, y de conflictos correspondientes, han acompañado esta inserción internacional como la faceta interna de una misma realidad, como parte de un proyecto o camino de desarrollo neocapitalista periférico, cuyas principales características son sintéticamente las siguientes:⁶

La asociación de grandes empresas (multinacionales y nacionales) predomina, en coexistencia con empresas de productividad y rentabi-

dio siglo, 2 vols., México, Siglo XXI Editores, 1977 y 1981; Kaplan, M., *Estado y sociedad en América Latina*, México Editorial Oasis, 1984.

⁴ Kaplan, M., "Lo viejo y lo nuevo en el orden político mundial", en Castañeda, J. (ed.), *Derecho económico internacional*, México, FCE, 1976; Kaplan, M., "El nuevo orden político internacional", *Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 55, julio-agosto de 1981.

⁵ Véase Frobel, F. et al., *La nueva división internacional del trabajo*, México, Siglo XXI Editores, 1981; Skliar, H. (ed.), *Trilateralism, The Trilateral Commission and Elite Planning for World Management*, Boston, South End Press, 1980.

⁶ Véase Prebisch, R., *Capitalismo periférico — Crisis y transformación*, México, FCE, 1981; Kaplan, M., *Estado y sociedad en América Latina*, cit., caps. II y III.

lidad bajas, y con núcleos y áreas de tipo atrasado o arcaico. Condicionada por la nueva división internacional del trabajo, la producción de materias primas y bienes industriales se especializa para la sustitución de importaciones con destino al mercado interno de clases altas y medias urbanas y luego para la exportación a centros desarrollados. El proyecto de desarrollo es diseñado y cumplido por *élites* políticas, tecnoburocráticas y empresariales del Estado y del sector privado, con la asesoría y financiamiento de grandes potencias, empresas multinacionales, y organizaciones internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, etcétera). El financiamiento a través de exportaciones y de préstamos e inversiones extranjeros reemplaza los procesos autónomos de acumulación de capital y de desarrollo tecnológico. El uso de una fuerza de trabajo abundante y sumisa se combina con la importación de tecnología capital-intensiva y con el proteccionismo estatal.

El crecimiento parcial y dependiente y la modernización superficial se disocian del desarrollo integral y lo reemplazan. Los beneficios del crecimiento son monopolizados por minorías nacionales y extranjeras. El crecimiento resulta limitado y distorsionado; presupone y refuerza la redistribución regresiva del ingreso, la baja de los niveles de empleo, remuneración, consumo y bienestar de la mayoría de la población.

La población es abandonada a sus problemas; a la frustración de sus necesidades y esperanzas de participación, y a la reducción de sus opciones y posibilidades de progreso. La *naturaleza reclasificadora, concentradora y marginalizante* del proyecto y del camino/estilo de desarrollo se va volviendo evidente en términos de *países* (ampliación de la brecha entre países centrales y periféricos de la región, y entre estos últimos); entre *sectores y ramas* de la economía, entre *polos urbanos y regiones*, entre *clases y grupos*. El proyecto y su realización son legitimados por la ideología desarrollista, ordenada en torno a la idea de crecimiento, y promotora de efectos de reduccionismo, de fatalismo y conformismo, y de destructividad selectiva.⁷ Aquéllos tienden también a requerir la existencia de un orden político que asegure la falta de participación, la apatía y la sumisión de la mayoría de la población a *élites* públicas y privadas, militares y civiles, de origen nacional y foráneo.

Crecimiento y modernización diversifican las principales fuerzas, estructuras y relaciones de la sociedad, y a ésta en su conjunto, y las hacen más complejas, conflictivas y dinámicas. El neocapitalismo se

⁷ Kaplan, M., *Modelos mundiales y participación social*, México, FCE, 1974.

impone como modo de producción predominante, en coexistencia con formas de producción, estratificaciones, actores y espacios, de tipo no capitalista o arcaico. El primero se entrelaza con el segundo, lo subordina, explota y transforma. La hibridez y la transicionalidad de fuerzas, estructuras y sistemas se vuelve permanente.

Nuevas clases, capas y sectores sociales emergen, sobre todo en las ciudades, en coexistencia y entrecruzamiento con otras de tipo tradicional. Se generalizan las situaciones y dinámicas complejas, bajo determinaciones contradictorias. La transición de la fase anterior a la nueva no es consecuencia de la acción deliberada de una clase o grupo, *élite* o institución que presione sobre el Estado, o lo controle y use, en función de una estructura transformadora. Ningún actor colectivo promueve o aprovecha deliberadamente los cambios ni tiene conciencia de lo que ocurre y de sus implicaciones. Los cambios se producen sobre todo por efecto de factores accidentales, impersonales, externos a los países de la región y a sus centros de decisión (crisis económicas, políticas y militares, nueva división mundial del trabajo, enfrentamientos entre superpotencias y bloques), y como subproductos involuntarios e imprevistos de medidas coyunturales en favor del sistema y de los grupos dominantes tradicionales.

La oligarquía tradicional sufre el debilitamiento de su hegemonía, pero conserva importantes poderes y por autotransformación adaptativa se va convirtiendo en nueva *élite* oligárquica, con flexibilidad para absorber elementos de cambio y conservar lo esencial de sus intereses y del sistema. En contraposición se dan la aparición tardía, la debilidad, la falta de proyecto y política propios, de clases y grupos que deberían haber estado, o en parte estuvieron, interesados en el crecimiento, el cambio, la democratización, la autonomía internacional: empresariado nacional *stricto sensu*, clases medias, intelectualidad, trabajadores, sectores marginales urbanos, grupos campesinos. Algunos de sus subgrupos se activan, critican y desafían la dominación tradicional, sin capacidad para afectarla seriamente, ni para imponer una hegemonía y un proyecto como sus alternativas. El Estado y las *élites* públicas tradicionales, la clase socioeconómica dominante, pierden en parte la capacidad para regir la nación, las clases intermedias y dominadas no la ganan.

Desde 1930 se da en lo sociopolítico la *normalización de la excepcionalidad, la permanencia de la transición*. Se entrelazan los elementos de progreso, estancamiento y regresión, las fuerzas y formas históricamente heterogéneas, sin una reestructuración que integre todo bajo el signo de alguna racionalidad alternativa.

En estas circunstancias las *ideologías* proliferan y coexisten, se confrontan y entrelazan: conservadurismo tradicional, liberalismo, desarrollismo, nacional-populismo, socialismo, neofascismo. El desarrollismo predomina como ideología difusa, permeadora de las otras. Las formas de conciencia y las pautas de conducta social son también híbridas y contradictorias.

En el mismo proceso, los *partidos políticos* se rutinizan y esclerosan. No se ajustan a los rápidos cambios y a las nuevas condiciones; pierden o reducen su representatividad y su capacidad de acción. Clases, grupos e instituciones tienden a carecer de cohesión, de conciencia unificada, de representación eficiente, de aptitud para formular e imponer sus intereses y proyectos, de capacidad para formar coaliciones. Se multiplican las trabas para las formas racionales de acción política y el amplio consenso, así como las divergencias irreconciliables y las situaciones de incoherencia, estancamiento y parálisis. Se dificultan las claras formulaciones de problemas y opciones, las decisiones y acciones respecto a las crisis y a las cuestiones fundamentales del desarrollo. Tiende a generalizarse un cierto tipo de *crisis política*, como resultado de la confluencia de dos grandes corrientes del proceso general.⁸

El crecimiento neocapitalista periférico desplaza y disuelve formas previas de dominación y explotación, e impone las propias. Masas de población son movilizadas e incitadas a multiplicar sus demandas de satisfacción y participación. Por otra parte, el neocapitalismo despliega su dinámica *marginalizante*, sus tendencias estructurales a la creación de una población redundante creciente y por ello a la multiplicación de tensiones y conflictos. La nueva *élite* oligárquica y los órdenes institucionales tradicionales se siguen reservando los centros de decisión y acción políticas. La acumulación y la rentabilidad de las grandes empresas requieren una concentración de poder incrementada y su orden autoritario.

La nueva oligarquía y las *élites* públicas, sin embargo, encuentran cada vez más difícil garantizar las condiciones de reproducción del sistema y de avance del crecimiento neocapitalista. La *élite* oligárquica se escinde en facciones competitivas, y confronta movimientos populares, conflictos sociales y antagonismos que resultan difíciles de absor-

⁸ Graciarena, J., *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 1967; García, A., *Atraso y dependencia en América Latina*, Buenos Aires, El Ateneo, 1972; CEPAL, *El desarrollo social de América Latina en la posguerra*, Buenos Aires, Solar/Hachette, 1963; Kaplan, M., *Estado y sociedad en América Latina*, *cit.*, caps. IV y V.

ber y de controlar. Aquella percibe la amenaza representada por la creciente entropía del sistema. La amenaza se manifiesta en situaciones de lucha social, inestabilidad política, reducción de legitimidad y consenso, insuficiencia de formas normales de coerción, vacío de poder, crisis de hegemonía. Sus manifestaciones y vehículos son la proliferación de ideologías, movimientos, partidos y regímenes, de tipo democrático-liberal, centro-izquierda, desarrollista, nacional-populista, bonapartista, socialista-reformista y socialista-revolucionario. Estos intentos y experimentos políticos aparecen al mismo tiempo como reflejo, continuidad y tentativa de superación de la crisis. Todos ellos —con las excepciones de Cuba y, posiblemente, de Nicaragua—, afectan el sistema político tradicional pero no lo destruyen, de hecho contribuyen a preservarlo. En conjunto, estos fenómenos políticos simultáneamente dificultan el mantenimiento de la vieja hegemonía oligárquica, su nacimiento bajo nuevas formas, bases e instrumentos, y una democratización ampliada. La alianza de la nueva *élite* oligárquica y grupos de los principales órdenes institucionales (fuerzas armadas, Iglesia) toma conciencia de la contradicción entre los requerimientos y demandas del proyecto neocapitalista/conservador/modernizante con el cual se identifican, y las características y efectos de la crisis política. Ello refuerza la tendencia a la búsqueda de una solución definitiva a esta contradicción por medio de regímenes y procesos autoritarios o neofascistas.

En este contexto sociohistórico, el Estado y las *élites* públicas han ido aumentando incesantemente sus intervenciones, funciones y esferas, sus poderes e instrumentos, y sus tendencias al monopolio y la autonomía políticos. Uno y otras se vuelven actores centrales en la sociedad, factores decisivos en su estructuración, reproducción y cambio. Preexistente a las transformaciones y crisis, el Estado está mejor preparado y calificado que cualquier otro actor social para asumir los nuevos desafíos y tareas. Se vuelve más intervencionista e independiente, actuando como producto pero sobre todo como productor de las fuerzas y estructuras, de las situaciones y dinámicas en despliegue.

Como ente separado que se coloca sobre la sociedad, libre de las coacciones del mercado, la competencia y la acumulación, el Estado es capaz de garantizar las condiciones generales de implantación y avance del neocapitalismo periférico, y la regulación de sus conflictos y de sus tendencias a la entropía; todo aquello que no puede resultar de un proceso espontáneo, autorregulado por el mercado y la iniciativa privada. El intervencionismo y *autonomización* del Estado comienzan por basarse y producirse mediante su complementariedad y servicio respecto

a la gran empresa privada. Pero en el mismo o superior grado, se basan también y cada vez más en la salvaguardia de la racionalidad del sistema en su conjunto, en el cumplimiento de sus funciones específicas en ampliación continua, y en la dinámica de autoacumulación de poder por parte de las *élites* públicas.

Atento a la racionalidad global del sistema, al juego conflictivo de clases y grupos y, sobre todo, a sus propias necesidades e intereses, el Estado se institucionaliza a sí mismo y a las principales fuerzas y relaciones sociales. Es productor de legitimidad y consenso para su propio poder y para el sistema. Establece y reajusta el orden jurídico. Refuerza su aparato de dominación y sus funciones de coacción y provee a uno y otras de fuerza y eficacia crecientes; controla y arbitra conflictos, consume la unidad nacional. Se vuelve crecientemente un coproductor, un cointroductor y un codifusor de cultura e ideología, de tecnología y ciencia, de recursos humanos. Es mediador en las relaciones entre la nación y el sistema mundial, los grupos internos y externos.⁹

Antes de considerar cómo el intervencionismo y *autonomización* del Estado, en el contexto de crisis internacionales y nacionales, lleva a diferentes tentativas y grados de planificación, debe examinarse el papel de las organizaciones internacionales y de diferentes variedades y tendencias de las ciencias sociales y de sus expertos.

II. LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y LOS CIENTÍFICOS SOCIALES

En los años cuarenta y cincuenta, las instituciones de la Organización de las Naciones Unidas, especialmente la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), comienzan a interesarse en la planificación como instrumento de crecimiento. Asumen que éste puede ser alcanzado respetando el sistema capitalista, el mercado libre y la empresa privada, y promoviendo la estabilidad social y la democracia política. Temen que el subdesarrollo, combinado con la explosión demográfica, el cambio social y la democratización, podría multiplicar y aumentar las aspiraciones de las mayorías nacionales, sin posibilidades

⁹ Véase Kaplan, M., *El Estado en el desarrollo y en la integración de América Latina*, Caracas, Monte Ávila Editores, 1969; Kaplan, M., *Sociedad, política y planificación en América Latina*, 2a. ed., México, UNAM, 1980; Kaplan, M., *Aspectos del Estado en América Latina*, México, UNAM, 1981; Cardoso, F. H., *Estado y sociedad en América Latina*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1972; Evcers, T., *El Estado en la periferia capitalista*, México, Siglo XXI Editores, 1979.

inmediatas de satisfacción para toda la población, con los consiguientes peligros para la estabilidad social y política y para la democracia.¹⁰

El predominio de un sesgo economicista lleva a identificar el desarrollo con el aumento del producto *per capita*, en la medida que éste sea compatible con la estabilidad social y la democracia política y lleve a ellas. Los aspectos sociales son considerados sólo en tanto obstáculos al crecimiento y la planificación, y los aspectos políticos son desdeñados, el Estado inclusive. El papel del Estado es admitido sólo como resultado de las consecuencias de la crisis de 1929, y de las limitaciones de los agentes económicos y del mercado. Su orientación y su intervención directa son aceptadas sólo en las dimensiones siguientes:

a) La elaboración de una visión global y a largo plazo, organizada en un plan orientado a la transformación de la estructura heredada, de la pauta de desarrollo orientado hacia el exterior, y en favor de una industrialización moderna.

b) La promoción de una acumulación capitalista, de la industrialización de la infraestructura, de la reducción de la vulnerabilidad externa y del cambio tecnológico.

c) La prevención y control de desequilibrios económicos para una transformación estructural planificada.

d) La búsqueda de un equilibrio entre lo público y lo privado, entre el Estado y el mercado, y de su complementación. La combinación de ambos sectores económicos debería expresarse por y en el interior de una estructura institucional. El Estado debería diseñar un plan de desarrollo y guiarse por él, y usar sus propios instrumentos para dirigir la economía como un todo, dejando a los agentes privados las actividades económicas directas.

El desarrollo es identificado con el mero crecimiento cuantitativo y la modernización superficial, y como un proceso necesariamente repetitivo del modelo occidental clásico de desarrollo capitalista, con los reajustes impuestos por la nueva división internacional del trabajo y por las coacciones de la realidad nacional respectiva.

La planificación a largo plazo comienza por ser designada como *programación*, para evitar la confusión con el socialismo. Es postulada como ética y políticamente neutral, como puramente técnica, adminis-

¹⁰ Véase CEPAL, *Introducción a la técnica de la programación*, México, Naciones Unidas, 1955; Ahumada, Jorge, *Teoría y programación del desarrollo*, Santiago de Chile, CEPAL, 1958; Prebisch, R., *Hacia una dinámica del desarrollo*, México, FCE, 1963; CEPAL, *El pensamiento de la CEPAL*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1969; Prebisch, R., *El capitalismo periférico*, cit.

trativa y organizativa. Se la reduce así a un conjunto de medios, técnicas y procedimientos para acciones al servicio de fines últimos, valores e intereses, entre los cuales el programador no puede ni debe hacer una elección.

En la década de los sesenta, el pensamiento y la práctica de la CEPAL respecto a la planificación despliega nuevas preocupaciones y cambios y, al mismo tiempo, los primeros intentos de planificación emergen en algunos países latinoamericanos.

La CEPAL comienza por reconsiderar un conjunto de problemas: la distribución de recursos entre consumo e inversión, entre inversiones capital-intensivas y trabajo-intensivas, entre inversiones productivas y sociales. Reconsidera también la distribución de los gastos del Estado; el papel y oferta de recursos internacionales; las relaciones entre fines económicos y sociales, entre crecimiento y reformas estructurales y los cambios sociales.

Al mismo tiempo, la CEPAL introduce problemas y elementos sociológicos, y con ellos sociólogos, economistas y planificadores con sensibilidad social y política. La influencia de la CEPAL opera directa e indirectamente en las instituciones de enseñanza e investigación, en organizaciones sociales y políticas, en los medios de comunicación de masas, en Estados y sectores públicos.

Dentro y fuera de la CEPAL y de otras instituciones públicas internacionales (UNESCO, Banco Interamericano de Desarrollo, etcétera), nuevos grupos y personalidades trabajan en favor de una reinterpretación del desarrollo y del subdesarrollo, de una mejor comprensión de los problemas de la acumulación en países capitalistas periféricos. Se admite cada vez más la necesidad de una planificación para el desarrollo, con transformaciones institucionales y estructurales; y también la necesidad de un poder, una organización y una participación mayores del Estado y de los empresarios privados. Va cristalizando una nueva teoría/concepción/ideología, denominada entre otras formas como *histórico-estructural*, con un sesgo desarrollista.

CEPAL, UNESCO y otras organizaciones internacionales contribuyen a la formación de especialistas en problemas de planificación para el desarrollo, y a un cambio en la misma dirección dentro del clima intelectual prevaleciente en la región. Todo ello es estimulado por las limitaciones, irregularidades y crisis del crecimiento económico; por los conflictos políticos (dificultades de movimientos y gobiernos democrático-liberales y nacional-populistas, fenómenos revolucionarios, emergencia y proyección del régimen castrista en Cuba); por debates ideo-

lógicos y científicos sobre modelos alternativos de desarrollo, y por la influencia de una fase particular de la política exterior de los Estados Unidos.

Esta última dimensión se expresa en la Conferencia de Punta del Este de 1961, y en la Carta que fue su resultado, operación política del presidente de los Estados Unidos, John F. Kennedy, y de los conservadores-liberales ilustrados de los *Establishments* norteamericano y latinoamericano. Desde el punto de vista de ellos, se asume que el subdesarrollo puede ser superado, y evitadas la inestabilidad política y revoluciones populares, a través de un desarrollo posibilitado y constituido por profundas reformas estructurales (en tenencia de la tierra, distribución del ingreso, régimen fiscal).

Las ideas de la CEPAL sobre el desarrollo y la planificación son así legitimadas por la actitud y las presiones del gobierno de los Estados Unidos, y por la Conferencia y la Carta de Punta del Este. Todo ello ejerce una decisiva influencia en la emergencia de las primeras tentativas y sistemas de planificación, en el contexto de los primeros planes, y en el predominio temporario de un tipo particular de planificador.

La Carta de Punta del Este oficializa una lista de objetivos para la solución del atraso de la región, la necesidad de cambios estructurales a través de la programación del desarrollo. Bajo el patrocinio de los Estados Unidos se crea la *alianza para el progreso*, y se definen sus condiciones y mecanismos. Los Estados Unidos se comprometen a financiar una parte de los desarrollos nacionales, en la medida en que los gobiernos latinoamericanos formulen planes y realicen reformas estructurales. La planificación se vuelve generalmente aceptada en los niveles oficiales, por casi todos los gobiernos, como instrumento de desarrollo. Un plan de desarrollo planteado como requisito del financiamiento externo crea la urgente necesidad de los sistemas públicos para la preparación, la ejecución y la revisión de programas nacionales de desarrollo económico y social. Se constituyen equipos técnicos a tales efectos.

Una primera dificultad al respecto —que sigue siendo tal durante largo tiempo— es que los gobiernos se lanzan a frenéticos esfuerzos de preparación de planes para el logro de ayuda externa, sin reales intenciones de diseñarlos en forma adecuada y de ejecutarlos realmente. La planificación es aceptada en términos formales, pero con restricciones en su significado, en su autenticidad y en su validez.

Una segunda dificultad ha sido la total carencia o la debilidad de las tradiciones, aparatos y equipos tecnoburocráticos, y la falta de com-

prensión de las reales premisas y alcances de la planificación. Los países latinoamericanos han enfrentado una doble necesidad de organizar y reestructurar el sector público, y de constituir los equipos técnicos, en las circunstancias prevalecientes y en breve plazo.

Una tercera dificultad ha sido la temprana aparición de contradicciones, entre instituciones y sectores públicos, viejas y nuevas; entre gobernantes y planificadores; entre políticos y gobernantes; entre burocratas tradicionales y nuevos tecnoburocratas.

Desde el principio, asimismo, la planificación se encuentra bajo los fuegos cruzados de críticas provenientes desde la derecha y desde la izquierda del espectro ideológico-político. A los primeros tipos de planificadores, de actividades planificadoras y de planes, sus limitaciones y fracasos, se vuelve luego. Se deben mencionar aquí los tipos de críticas tempranamente ejercidas contra las nociones y las tentativas de planificación, y el papel positivo cumplido por algunas personalidades y tendencias de las ciencias sociales.

Un primer tipo de crítica proviene de los conservadores tradicionales, de las nuevas élites oligárquicas, y de los portadores y encarnaciones de proyectos y gobiernos autoritarios y neofascistas. La planificación es aquí considerada como nuevo y peligroso avance del intervencionismo estatista, como peligro de desaliento para la empresa privada nativa y foránea, como "socialismo reptante". En la extrema derecha, la planificación es considerada imposible o inadecuada, y condenada al fracaso, en ausencia de un régimen dictatorial.

Un segundo tipo de crítica proviene de la izquierda. Ésta rechaza la planificación como identificada con la alianza para el progreso promovida por los Estados Unidos, o como algo fatalmente equivalente a un reflejo o instrumento del *status quo*. La planificación sólo podría ser real y significativa después de una revolución socialista, capaz de imponer una versión nacionalmente adaptada del modelo soviético.

Un tercer conjunto de críticas proviene de académicos bien intencionados y de dirigentes sociales y políticos, que aceptan la planificación en principio, pero piden su reajuste sobre las bases de propuestas y tentativas más rigurosas y realistas.

Antes, durante y después de esta fase, un papel importante en el debate y en las decisiones sobre la planificación, es jugado por algunas figuras e instituciones principales de las ciencias sociales latinoamericanas. Éstas y su creciente influencia en importantes niveles y aspectos de las sociedades latinoamericanas, introducen la noción y la propuesta de la planificación desde los años treinta. Lo hacen desde y a

través de una multiplicidad de actores y focos; la recepción desde los centros desarrollados; la contribución de intelectuales y académicos europeos que se han exiliado en América Latina; la formación, elaboración y desarrollo creciente en instituciones universitarias y culturales; la difusión en diferentes esferas de la praxis cultural y sociopolítica. A las traducciones de textos marxistas —clásicos o referidos a la experiencia soviética en marcha—, y a su gradual introducción y aceptación en el mundo académico, debe agregarse la traducción y difusión de la obra de Karl Mannheim, y la presencia directa y múltiple actividad de brillantes exiliados, como José Medina Echavarría y Gino Germani, y de talentos sociológicos nativos como Florestan Fernandes.¹¹

De este modo, un importante conjunto de autores y obras de las ciencias sociales difunden la idea de la necesidad y de la capacidad de la razón y de la ciencia para luchar contra la irracionalidad y contra los peligros que acechan a sociedades atrasadas, dependientes, anárquicas, amenazadas por las posibilidades de retroceso o caída a niveles más bajos de desarrollo. Las principales esferas y tendencias de la vida social deberían ser dirigidas hacia la racionalidad, el progreso y la libertad. Las sociedades latinoamericanas deberían reorganizarse según uno de los modelos avanzados alternativos que están disponibles en el mundo: un capitalismo desarrollado que no podría emerger espontáneamente, o un socialismo preparado por el primero, o alcanzable sin pasar a través de una fase capitalista.

El desarrollo debe cumplirse con la contribución de las ciencias sociales (teorías, metodologías, técnicas, más y mejor conocimiento de las realidades específicas, formulación de alternativas realmente racionales y viables); por el Estado; por el advenimiento o la consolidación de un orden democrático; y por el uso de la planificación.

El Estado tiene una importancia y un papel específico que no ha tenido en el desarrollo capitalista clásico. Se requiere que un Estado fuerte use la planificación como instrumento para el cambio social en profundidad y con capacidad para la absorción de nuevos cambios. El Estado puede acortar las fases o saltar sobre ellas. Puede dar racionalidad social global, más allá de las racionalidades parciales de clases, grupos, intereses; puede ignorar o minimizar la importancia de racionalidades y conflictos de grupo diferentes.

¹¹ Véase Solari, A. E. *et al.*, *Teoría, acción social y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1976, *passim*.

Se reconoce así el papel esencial de las llamadas *superestructuras*: políticas, legales, institucionales, culturales, ideológicas. Crecimiento, modernización, desarrollo integral —como proyectos, procesos y resultados—, presuponen y requieren, abarcan y producen, una constelación de transformaciones y dinámicas que van o deberían ir en la dirección de una creciente racionalización de la vida social. Ellos requieren actos y cambios más deliberados que espontáneos, más cualitativos que cuantitativos. Exigen la consideración de una multiplicidad y de una *complejización* de actores, intereses, demandas, factores, procesos, por y a través de un alto grado de cálculo y previsión, en relación a los requerimientos, los componentes y los resultados, y a los fines y medios, los objetivos y los instrumentos; un conjunto de orientaciones, decisiones y opciones más o menos coherentes y mutuamente articulables en un proyecto.

La planificación, por lo tanto, como instrumento valioso y eficiente, suscita por una parte el requerimiento de una pluridimensionalidad de dinámicas, enfoques, diagnósticos y propuestas, a integrar en una solución y en un sistema globales. La planificación debe, por otra parte, ser ubicada en condicionamiento mutuo con el fortalecimiento del papel de la política y del Estado, y de la democratización. La necesidad de eficiencia socioeconómica, y de legitimidad y consenso, convergen en la conveniencia de una armonización del intervencionismo estatal, de la planificación y de la democracia.

Sociedades como las latinoamericanas, que son complejas y plurales, conflictivas y dinámicas, incluyen la presencia y la presión de diferentes grupos, divergentes y competitivos en intereses y demandas, en poderes y en capacidades defensivas y ofensivas. Los sistemas políticos y de planificación deben tomar en consideración esta pluralidad; deben respetar, expresar y reforzar pautas democráticas de organización, de acción y de conducta, para su validez y su eficacia propias. La democracia da más garantías de racionalidad y de legalidad a la planificación para el desarrollo, aun si ello implica la necesidad de adaptación de los mecanismos constitucionales y jurídicos.

Estas contribuciones científicas y doctrinarias, junto con las críticas y ataques mencionados, y con los fracasos y frustraciones de las primeras tentativas de planificación, llevaron a una revisión crítica de sus primeras opiniones y propuestas por parte del personal de la CEPAL y de otras organizaciones internacionales, así como al desarrollo de las nociones originarias. La planificación fue defendida y reafirmada; los fracasos fueron explicados; los obstáculos y los límites a la planifi-

cación fueron ubicados (externos e internos, estructurales y coyunturales, económicos y sociales, políticos e institucionales, ideológicos). En organismos internacionales y en centros y movimientos académicos y políticos nacionales, comenzó hacia los años setenta y ochenta la búsqueda de un nuevo enfoque y de un modelo integrado de planificación. La propuesta y los intentos de integración regional plantearon desafíos y argumentos en favor de nuevos análisis y problemas, de nuevas perspectivas, orientaciones y opciones. La noción de planificación social para el desarrollo integral, y los esfuerzos de logro de un enfoque integraron, se expresaron en una variedad de reuniones, proyectos, publicaciones y debates.¹² (Cuestión a la que luego se vuelve.)

III. LA PLANIFICACIÓN EN EL MARCO DE LOS PAPELES Y FUNCIONES DEL ESTADO

1. El Estado multiplica sus intervenciones, funciones y esferas de acción, sus poderes, mecanismos e instrumentos, sus tendencias hacia el monopolio y la autonomía políticos. Se vuelve el actor central en la sociedad, el factor decisivo en su estructuración, su reproducción y sus cambios. Asume un papel más estratégico que nunca en el crecimiento y la modernización, en la industrialización y en los intentos de desarrollo planificado. La planificación resulta de la convergencia de todos los papeles y funciones del Estado, de sus políticas, de sus éxitos y fracasos, de sus crisis y de los intentos para enfrentarlas y superarlas.¹³

El Estado asume funciones fundamentales de *organización colectiva* y de *política socioeconómica*. Crea las condiciones y garantías de estructuración y reproducción del subsistema económico, y de implantación y avance del neocapitalismo periférico. Constituye y administra servicios públicos, infraestructuras económicas y sociales, industrias básicas, instituciones financieras y promotoras, bajo formas de empresa pública. Se vuelve empresario público, con capacidades y acciones de productor, comercializador, financiador e innovador. Produce, vende y compra bienes y servicios. Mantiene niveles de empleo, ingreso y consumo de la población, a través del cuerpo-burocrático, los servicios pú-

¹² Véase Wolfe, M., "Reinventando el desarrollo: Utopías de Comité y simientes de cambio reales", *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, núm. 7, abril de 1979.

¹³ Ver ILPES, *Discusiones sobre planificación*, México, Siglo XXI Editores, 1966; CEPAL, "La planificación en América Latina", *Boletín Económico de América Latina*, vol. XII, núm. 2, octubre de 1967; Cibotti, R. y Bardeci, O. J., *Un enfoque crítico de la planificación en América Latina*, Santiago de Chile, ILPES (mimeo), 1970.

blicos y las transferencias sociales. Financia la producción y la rentabilidad de la gran empresa privada. Diseña y aplica políticas contra las crisis y en favor del crecimiento, la modernización, los intentos de desarrollo planeado.

A través de sus funciones y de la acumulación de un poder propio, el Estado y la *élite* pública refuerzan y ajustan un *aparato de dominación y coacción social*, que incluye un *subsistema de control social* destinado a mantener a clases, grupos y sus conflictos dentro de los límites compatibles con el sistema. La regulación estatal de relaciones y conflictos entre clases, grupos e instituciones, se despliega a través de la imposición de compromisos, y de la provisión de sedes, marcos y mecanismos para la unificación política de las fracciones dominantes y para el logro de soluciones a las luchas por la hegemonía. El Estado crea y garantiza condiciones de dominación y explotación, pero también interviene en favor de grupos mayoritarios, para el logro de legitimidad y consenso, de apoyos clientelísticos, de mayor margen de maniobra en la política internacional.¹⁴

El Estado asume una constelación de *funciones culturales e ideológicas*. Se vuelve productor de recursos humanos diversificados, de *informaciones organizativas* (saber qué, cómo y por qué sociales, tecnología y ciencia), y de *reglas generativas* (valores, normas, pautas de personalidad y de conducta). El Estado adquiere un papel decisivo en la socialización y en la integración de grupos e individuos. Tiene también un papel crucial en la conformación y en la tipología de los *grupos intelectuales*.¹⁵

Las funciones de *política internacional* se manifiestan, por una parte, en la creación por el Estado de las condiciones de dependencia externa, de inserción en la nueva división internacional del trabajo, y del lanzamiento y avance del neocapitalismo periférico. Ello no se cumple, sin embargo, como mero instrumento de grupos, poderes e intereses extranjeros. El Estado se vuelve el gran intermediario o mediador entre grupos internos y externos, entre la sociedad nacional y los poderes públicos y privados de las metrópolis avanzadas, entre la autonomía y la depen-

¹⁴ Kaplan, M., "Aspectos sociopolíticos del intervencionismo estatal en la América Latina contemporánea", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XII, núm. 34, enero-abril de 1979.

¹⁵ Kaplan, M., "Estado, cultura y ciencia en América Latina", en González Casanova, P. (coord.), *Cultura y creación intelectual en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1984; Medina Echavarría, J., *Filosofía, educación y desarrollo*, México, Siglo XXI Editores, 1967; *Revista de la CEPAL*, núm. 21, diciembre de 1983, dedicado a problemas y políticas de educación en América Latina.

dencia. Sus políticas canalizan fuerzas y tendencias internas hacia el exterior, que amenazarían al sistema, y movilizan bases nacionales en refuerzo de la capacidad de maniobra de las élites gobernantes respecto a potencias hegemónicas y países desarrollados. Demandas nacionalistas, intentos de cooperación regional e intentos de integración latinoamericana, esfuerzos en pro de la reestructuración del orden internacional, convergen para la búsqueda de la renegociación de la dependencia, el logro de ventajas dentro del actual sistema mundial, el fortalecimiento de la autonomía del Estado.¹⁶

2. El intervencionismo y la *autonomización* del Estado, y las tendencias hacia la planificación para el desarrollo, avanzan como resultado de la confluencia de los factores y fuerzas, de las funciones y procesos que se ha considerado, y también de los siguientes.

Entidad global resultante de las interrelaciones entre las fuerzas, estructuras y procesos que lo han constituido, pero dotado con características y capacidades propias, el Estado interviene en sus propias condiciones genéticas y las desarrolla; constituye metaorganizaciones y metasistemas que integran y refuerzan su propia evolución; hipertrofia, acumula y centraliza nuevos poderes y recursos; aumenta sus intereses propios como *aparato/grupo/institución*. Más epicentro que epifenómeno de la sociedad, el Estado se va distanciando más y más de ella. Al mismo tiempo, el Estado penetra e impregna la sociedad, establece una red de relaciones simbióticas y parasitarias con ella, de dominación y de servicio.

El personal administrativo y político, especialmente la tecnoburocacia civil y militar, crece y se refuerza a sí mismo. Se especializa y desarrolla sus propios intereses y poderes. Está más condicionado y determinado por su actuación dentro y para el Estado que por cualquier otra circunstancia, incluso las relaciones de clase (como origen y como apoyo).

¹⁶ Sobre el Estado y las políticas internacionales véase Cotler, J. y Fagen, R., *Latin America & the United States — The Changing Political Realities*, Stanford University Press, 1974; Grabendorff, W. y Roett, R. (eds.), *América Latina, Europa Occidental y Estados Unidos ¿Un nuevo triángulo atlántico?*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1984; Wionczek, M. (ed.), *Integración de América Latina — Experiencias y perspectivas*, México, FCE, 1964; Mayobre, José Antonio et al., *Hacia la integración acelerada de América Latina*, México, FCE, 1965; Salgado, G., "El mercado regional latinoamericano: El proyecto y la realidad", *Revista de la CEPAL*, núm. 7, abril de 1979; Kaplan, M., *Problemas del desarrollo y de la integración de América Latina*, México, FCE, 1972; *idem*, "El sistema de relaciones políticas y económicas entre los países latinoamericanos: tendencias y evolución futura", en INTAL-BID, *El Sela: Presente y futuro de la cooperación económica intralatinamericana*, Buenos Aires, 1986.

Ello ocurre no sólo en el caso de los altos funcionarios y cuadros políticos superiores, sino también en el caso de la *burocracia* administrativa, como *capa social específica* y como *tipo de organización*. Esta burocracia cumple funciones mediadoras y reguladoras respecto de clases, grupos e instituciones. Establece relaciones de poder con aquéllas, y las vuelve dependientes del Estado y de sí misma, para su existencia, para la satisfacción de sus intereses, y para la concesión de privilegios. Una parte considerable de la burocracia se recluta en sectores no dominantes (clases medias y populares) que encuentran así posibilidades de existencia, de movilidad ascendente y de participación. Los grupos burocráticos toman en cuenta a las clases y grupos de la mayoría, las controlan y manipulan, como base y como clientela. Dentro y alrededor de la burocracia se generan subsistemas de poder y constelaciones de intereses que refuerzan las tendencias *autonomizantes* de equélla.¹⁷

Expresión extrema de esta tendencia, las *fuerzas armadas* se *politizan* y aspiran a la tutela de la nación. Tienden a convertirse en *élite* tecnoburocrática y en *política* armada, y a converger con sectores de la tecnoburocracia civil en acuerdos y proyectos, así como en experimentos gubernamentales.¹⁸

3. Sistema dinámico en sociedades conflictivas y cambiantes, mediador y árbitro, el Estado se ve a su vez afectado por las clases, grupos e instituciones sobre las que actúa, y debe por ello recurrir a estrategias y tácticas que mantengan su supremacía. El Estado y la *élite* pública deben en parte presentarse y en parte funcionar como instancia *autonomizada*, fuerza suprema respecto a la sociedad y a sus principales componentes.

Las divisiones de la clase socioeconómicamente dominante en fracciones competitivas, y su incapacidad para desarrollar una conciencia y una voluntad de clase unificadas, la fuerzan a recurrir a las *élites* públicas o a someterse a ellas, en tanto representantes y mandatarias del Estado en cuestiones oficiales. El personal y el aparato del Estado completan la estructuración de la clase dominante como tal; resuelven los problemas de la hegemonía y defiende a aquélla contra enemigos y ame-

¹⁷ Solari *et al.*, *Teoría...*, *cit.*, segunda parte, VI-VIII; Kaplan, M., *Estado y sociedad en América...*, *cit.*, cap. VII.

¹⁸ Kaplan, M., "Las fuerzas armadas en la crisis argentina", *Ruedo Ibérico*, París, núm. 7, junio-julio de 1966; *idem*, "¿Hacia un fascismo latinoamericano?", *Nueva Política*, México, vol. I, núm. 1, 1976; Mercier Vega, L. *et al.*, *Fuerzas armadas, poder y cambio*, Caracas, Tiempo Nuevo, 1971; Stepan, A., *Brasil: Los militares y la política*, Buenos Aires, Amorrortu, 1974; O'Donnell, G., *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós, 1972.

nazas tanto del interior como del exterior. Propietarios y empresarios buscan la protección del Estado para el logro de sus intereses económicos; se desarrollan en virtud de sus conexiones políticas con los poderes gubernamentales y la capacidad de éstos para inclinarse en su favor. Demandan un Estado protector y, al mismo tiempo, temen su intervención que pueda controlar y restringir la libre empresa. A la debilidad inherente de los actores privados locales respecto a los desafíos del crecimiento y del cambio, debe agregarse la amenaza de las poderosas corporaciones multinacionales, también dirigida contra la autonomía del Estado. Éste trata, por una parte, de neutralizar o de atraerse a los actores foráneos y, por la otra, intenta obrar en favor de la empresa privada nativa, y en contra de sus enemigos internos, mediante diferentes instrumentos y mecanismos de protección y privilegios especiales, así como de control y represión. El modelo de crecimiento y cambio que el Estado promueve o apoya, concentrador de poder e ingreso en minorías, y excluyente de los grupos mayoritarios en cuanto a los frutos del desarrollo, crea o exacerba tensiones y conflictos sociales, y todo tipo de desequilibrios; multiplica demandas, presiones y acciones creadas por las clases medias y populares, nutriendo procesos de movilización social y democratización política que deben ser, por lo menos, parcialmente reconocidas y satisfechas.

El bloque de poder es heterogéneo más que monolítico, dividido por contradicciones entre fracciones y órdenes institucionales, y erosionado por presiones de otras clases, grupos y movimientos sociales. Diferentes sectores y ramas del aparato estatal pueden volverse sedes de poder o representantes de grupos no dominantes en competencia por el control.

El fortalecimiento del Estado y de su *autonomización* implica y requiere una neutralidad en parte aparente y en parte real, eficaz en la medida en que el personal público piense y actúe a partir de sus propias categorías ideológicas y políticas, que funcionan como mediaciones, y en que esté convencido de su propia neutralidad.

La democratización en el reclutamiento político, a través de mecanismos de promoción de grupo e individual, abre los organismos del Estado a políticos y administradores provenientes de niveles medios y populares. Las competencias y conflictos dentro de la clase socioeconómica dominante favorecen las presiones de clases subalternas y dominadas, el aumento de sus capacidades de influencia y negociación, el logro de medidas que las benefician. El Estado arbitra entre grupos dominantes, y entre ellos y las clases medias y populares, sobre todo en situaciones que amenazan la estabilidad del sistema.

Las decisiones del Estado latinoamericano son tomadas y sus acciones cumplidas, según un orden de *prioridad* en cuanto a los actores, los intereses y los objetivos que se tiende a favorecer: 1) las *élites* públicas; 2) las necesidades de la racionalidad global del sistema; 3) las fracciones más fuertes de la clase socioeconómica dominante; 4) la clase dominante como un todo; 5) las fracciones más fuertes y mejor organizadas de las clases subalternas y dominadas, y 6) las fracciones y grupos dispersos y desorganizados de los estratos populares.

IV. PRIMERAS EXPERIENCIAS

Mucho de lo que ha sido presentado en América Latina como planificación nunca logró llegar a ser tal. Aquello ha constituido primordialmente un conjunto de diferentes variedades de intervencionismo estatal, o de un *dirigismo* más o menos persistente y vigoroso que, en algunos casos, dio lugar a ciertas manifestaciones tímidas y erráticas de *planificación parcial*.¹⁹

Los primeros intentos restringidos de planificación van apareciendo ya en la década de los treinta, pero sobre todo en las de los sesenta y los setenta, y reflejan una gran variedad de motivaciones actitudes y concepciones. Aquéllos han estado referidos a programas y proyectos vinculados con la inversión pública y con el estímulo y la promoción de empresas privadas, así como con objetivos gubernamentales. Tales intentos han tendido al logro de *metas* aisladas o combinadas como las siguientes:

1) Creación o refuerzo y mejoramiento de la infraestructura económica (transporte, comunicaciones, energía), y de la infraestructura social (educación, salud, vivienda), y también de proyectos industriales en ramas estratégicas.

2) Reducción y compensación de desequilibrios en las relaciones económicas internacionales, el sistema monetario, la inversión, la producción, la oferta, la demanda, el empleo.

¹⁹ Véanse las obras citadas en la nota 13; también Solari, A., *Teoría...*, cit., cuarta parte, XIII; Waterston, A., *Development Planning — Lessons of Experience*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1965; Matus Romo, C., *Estrategia y plan*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1972; Foxley, A., *Estrategia de desarrollo y modelos de planificación*, México, FCE, 1975; Mattos, C. A. de, "Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana", *Revista de la CEPAL*, núm. 8, agosto de 1979; *Revista Interamericana de Planificación*, México, vol. XVIII, núm. 72, diciembre de 1984, dedicado a los condicionantes políticos de la planificación en los países del Cono Sur. Como caso de temprana preocupación por esta problemática, véase Kaplan, M. y Basaldúa, Raúl, *Problemas estructurales de América Latina y planificación para el desarrollo*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1968.

3) Dotación de fundamentos de racionalidad mínima y de justificación formal para la demanda y la obtención de cooperación y financiamiento internacionales, especialmente después de la consagración ritual de la planificación por la alianza para el progreso, y ante los crecientes requerimientos de las organizaciones internacionales de asesoría y financiamiento.

4) Regulación de la hiperurbanización, y reducción de sus consecuencias más explosivas y destructivas, a través de planes reguladores, normas de *zonificación* y de asignación y uso de tierra, uso de instrumentos de estímulo y de disuasión.

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

6) Esfuerzos de mera racionalización administrativa, para superar el caos creado por intervenciones inorgánicas y contradictorias del Estado, y por la proliferación de sus agencias. Las nociones y acciones de este tipo tienden a una organización más coordinada y efectiva, especialmente en relación con el comportamiento del sector público y del gasto público. Ello se va identificando cada vez más con una técnica gubernamental más racional de recolección de la información, de análisis de los problemas, de toma de decisión, y de control de la ejecución de políticas económicas y financieras.

7) El incremento en el número, la influencia y la acción, de los órganos y grupos técnicos, tanto internacionales como nacionales. Este nuevo actor colectivo ha jugado un creciente papel en la recolección de información económica y social sobre las estructuras, problemas y procesos de la dependencia y atraso de América Latina; en el análisis de esta información; en la elaboración de metodologías y técnicas; en el uso de proyecciones para la previsión y evaluación de alternativas regionales y nacionales. Estas tareas han constituido, en parte los requisitos de una real planificación posible, en parte elementos de algunos intentos reales si no exitosos en tal dirección. Los tecnoburócratas de la planificación se han fortalecido a sí mismos como grupo social. La planificación ha sido más o menos incorporada a las fuerzas, estructuras y procesos de poder, dentro del Estado, y en la compleja red de sus relaciones con la sociedad civil, tanto como en esta última.

8) Formulación de los primeros planes, referidos a diferentes aspectos, niveles y alcances, y establecimiento de órganos y mecanismos para su elaboración y su implantación.

El caso de México

México comenzó a adoptar el lenguaje y la práctica de la planificación económica a partir de la década de los años treinta.²⁰ En 1933, un proyecto de "Plan Sexenal para normar las actividades económicas y sociales del país 1934-1940", fue formulado por una comisión de programa de gobierno designada por el Partido Nacional Revolucionario. Basado en estudios y proposiciones formulados por órganos públicos, organizaciones sociales y privadas, el Plan es sometido a la deliberación y aprobación de la Segunda Convención Nacional del PNR (Querétaro, diciembre de 1933), que además designó al candidato presidencial. El Plan consistía más de orientaciones generales para la regulación de la acción gubernamental, que de metas globales y sectoriales. Aquéllas estaban referidas al desarrollo económico, agropecuario e industrial; a las comunicaciones y transportes; al desarrollo social; a la política fiscal y crediticia; al nacionalismo económico y al comercio exterior.

El Comité Central del entonces Partido de la Revolución Mexicana formula el Proyecto del "Segundo Plan Sexenal 1941-1946". "De este Plan cabe destacar su poca operatividad, debida posiblemente a que la estrategia económica se reorientó de manera de apoyar la formación privada de capital y el proceso de industrialización como parte de la política de unidad nacional" (L. Solís). Sus metas propuestas se referían a evitar la injusticia social en la distribución de la riqueza; proteger el ingreso real del pueblo; impulsar el desarrollo industrial; consolidar la independencia económica y asegurar la dirección de la economía por el Estado. Los lineamientos generales de política y medidas propuestas estaban referidos al desarrollo económico e industrial, al desarrollo social, a la política tributaria y crediticia.

Ambos planes no pasaban de serlo en el papel; consistían sobre todo de exhortaciones genéricas y no contenían instrumentos de ejecución. En 1942 el gobierno del presidente Ávila Camacho estableció la Comisión Federal de Inversiones, menos por un propósito planificador definido que por necesidad de mejorar la información estadística. El 31 de diciembre de 1947 se promulgó una ley que facultaba a la Secretaría

²⁰ Wionczek, M. S., "Planeación formal incompleta: El caso de México", en Hagen, Everett E. (ed.), *Planeación del desarrollo económico*, México, FCE, 1964; Pichardo Pagaza, I., "Planeación del desarrollo", *Comercio Exterior*, México, agosto de 1964; *México-50 Años de Revolución*, vol. I. *La economía*, México, FCE, 1960; Solís, Leopoldo, *Planes de desarrollo económico y social en México*, México, Sepsetentas, 1975.

de Hacienda para controlar y supervisar los organismos descentralizados y las entidades con participación estatal. Pocas semanas más tarde, la Secretaría de Hacienda creó a tal efecto la Comisión Nacional de Inversiones, organismo que sólo tiene un funcionamiento formal. En 1952, el gobierno del presidente Ruiz Cortines ordenó preparar un plan de inversiones del sector público. Se creó la Segunda Comisión de Inversiones (la primera fue formada en la presidencia de Miguel Alemán y resultó de corta duración). La formaban las secretarías de Hacienda y de Economía, y debía funcionar bajo la autoridad de Hacienda, del Banco de México y de Nacional Financiera. Esta Comisión fue transferida luego a la oficina del presidente, bajo su dependencia directa, y se la rebautizó como Comisión de Inversiones. Se le atribuyeron funciones de programación de las inversiones en el sector público, y actuó, de hecho, como intermediaria entre la Secretaría de Hacienda y todos los destinatarios finales de los fondos públicos.

Esta Comisión prepara el "Programa Nacional de Inversiones 1953-1958",

avance metodológico sustancial respecto a los dos planes sexenales anteriores. Se encuadraba dentro de un esquema de contabilidad nacional, planteaba cuantitativamente el manejo de variables —instrumento para determinar variables-objetivo— y señalaba una estrategia de acción para toda la economía, basada en la experiencia económica de los años precedentes, y siendo más amplio en cobertura de lo que su nombre sugiere (L. Solís).

Sus objetivos han sido muy similares a los de los dos primeros planes.²¹

La administración del presidente López Mateos (1958-1964) creó la Secretaría de la Presidencia, para servir de medio de enlace entre el Ejecutivo y los otros entes federales respecto de los asuntos políticos económicos y de coordinadora de la política económica. A la Secretaría de la Presidencia se le atribuye la totalidad de las funciones de la Comisión de inversiones, que queda incorporada a la primera bajo el nombre de Dirección de Investigaciones Públicas, junto a otras cuatro dependencias; entre ellas la de Planeación. De esta manera, ambas dependencias son encargadas, paralela e independientemente, de la planeación nacional y de la administración de las inversiones del sector público.

²¹ Véase Solís, *cit.*

Una vez más, pese al establecimiento de la Dirección de Planeación en la Secretaría de la Presidencia, toda la iniciativa quedó en manos de las dependencias directamente interesadas; no se dictaron disposiciones para que la nueva Secretaría se ocupara de la planeación a más largo plazo de la política económica nacional, o siquiera de las actividades del sector público. De hecho, costó más de dos años poner en movimiento la Dirección de Planeación, y en una fecha tan avanzada ya como mediados de 1962, constituía un organismo débil, más débil que la Vieja Comisión de Inversiones o su sucesora en la Secretaría de la Presidencia, la Dirección de Inversiones Públicas... La Dirección de Planeación jamás ha penetrado propiamente al campo de una planeación social integrada.²²

El acuerdo presidencial del 7 de julio de 1961, emitido para acelerar el desarrollo económico del país con base en criterios de planeación integral, trató de definir el campo de acción de la Dirección de Planeamiento, pero no pudo centralizar las actividades nacionales de este tipo dentro de la Secretaría de la Presidencia. El acuerdo presidencial del 1º de marzo de 1962 creó una Comisión Intersecretarial a cargo conjuntamente de la Secretaría de la Presidencia y de la Secretaría de Hacienda, a la que se encargó formular programas nacionales de desarrollo a corto y largo plazos, y estimar el gasto y la inversión nacional que ese desarrollo requiriera.

Un grupo de técnicos de las Secretarías de Hacienda y de la Presidencia prepararon un "Plan de Acción Inmediata" para el periodo 1962-1964, primer programa de inversiones que abarcaba los sectores público y privado. Se buscó activar la economía y cumplir con el compromiso adoptado en la Carta de Punta del Este en cuanto a programas de desarrollo económico y social.

La Comisión Intersecretarial para Formular Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social (acuerdo presidencial del 1º de marzo de 1962), fue la encargada de elaborar el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970. El mismo establecía directrices para las acciones públicas y privadas a través de marcos indicativos.

El Plan de Acción Inmediata 1962-1964, y el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, más que programas nacionales de desarrollo, constituyeron esquemas limitados a la jerarquización y coordinación de programas de inversión pública y su financiamiento. Dichos

²² Wionczek, "Planeación...", *cit.*, pp. 210 y 211.

programas del sector público se apoyaban en informes proporcionados por las secretarías de Estado, los organismos autónomos y las empresas estatales, conforme a sus propios programas de inversiones y recursos financieros. Estos planes formaron intentos de elaborar programas de inversiones que abarcaran también el sector privado... Las posibilidades de que estos planes fueran puestos en práctica se vieron disminuidas por el hecho de que no preveían medidas administrativas que aseguraran su ejecución; tampoco proponían medidas concretas o programas específicos de política económica tendientes a alcanzar las metas del Plan.²³

En el sexenio del presidente Miguel de la Madrid se dieron importantes avances en el otorgamiento de bases constitucionales y legislativas que reforzaron la institucionalización de la planificación en México. El intervencionismo económico del Estado en general, y su despliegue bajo las formas de un Sistema Nacional de Planeación Democrática, se instituyeron y regularon en México de acuerdo con las normas de la Constitución de 1917, artículos 3, 5, 31, 73, 74, 89, 115, 117, 118, 123 y 131. A ello se agregaron las reformas y adiciones sancionadas en febrero de 1983, respecto a los artículos 25, 26, 27, 28, y las fracciones D, E y F adicionadas al 73. Estas reformas constitucionales, y la Ley de Planeación publicada el 5 de enero de 1983 en el *Diario Oficial de la Federación*, establecen los principios rectores, las líneas generales y las bases organizativas del Sistema Nacional de Planeación Democrática.²⁴

El Estado mexicano tiene la *rectoría del desarrollo integral* (nuevo artículo 25). Debe organizar un *sistema de planeación democrática* (artículo 26). El Estado plantea, conduce, coordina y orienta las actividades del interés general, dentro de un esquema tripartito. Tres sectores, el público, el social y el privado, concurren al desarrollo, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

El *sector público* tiene a su exclusivo cargo las áreas y actividades *estratégicas* que define el nuevo artículo 28; conserva en todo tiempo el control de su condición y operación. El Estado, puede, asimismo,

²³ Solís, *cit.*, p. 193.

²⁴ Véase Secretaría de Programación y Presupuesto, *Sistema Nacional de Planeación Democrática — Principios y organización*, México, 1984; Secretaría de Programación y Presupuesto, *Aspectos jurídicos de la planeación en México*, México, Editorial Porrúa, 1981, en especial García Ramírez, Sergio, "Naturaleza jurídica de los planes nacionales, globales, sectoriales e institucionales"; Ruiz Massieu, J. F. y Valadés, Diego, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983.

participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, en el impulso y organización de las *áreas prioritarias del desarrollo*. El Estado contará con los organismos y empresas que requieran las actividades estratégicas a su cargo, y las prioritarias donde de acuerdo con las leyes participe por sí o con los sectores social y privado (artículo 28).

El Estado, bajo criterios de equidad social y productividad, apoya e impulsa al sector social y al sector privado, sujetándolos, junto con sus propias actividades económicas, a las modalidades que dicte el interés público, y al uso en beneficio general de los recursos productivos, cuidando su conservación y el ambiente (artículo 25).

El *sector social* se define por la inclusión de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas pertenecientes de modo mayoritario o exclusivo a los trabajadores y, en general, todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios (artículo 25). Tendrían implicaciones para la integración y perspectivas del sector social las fracciones XIX y XX adicionadas al artículo 27, en favor de los campesinos y del desarrollo rural.

El *tercer sector* es reconocido por el artículo 27 *in fine*, al estatuir que la ley debe alentar y proteger la actividad económica de los *particulares*, y proveer las condiciones para el desenvolvimiento de la empresa privada, en los términos de la Constitución. El sector privado puede, asimismo, participar junto con los sectores público y social, en las *áreas prioritarias* del desarrollo (artículo 25). Los empresarios privados pueden ser beneficiados por el Estado, en caso de interés general, mediante concesiones de prestación de servicios públicos, y de explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, con ajuste a las leyes y salvo excepciones previstas por ellas (artículo 28).

Al mismo tiempo, se imponen también al sector privado las restricciones que surgen de la prohibición de los monopolios y de sus prácticas, de los estancos y exenciones de impuestos, de las prohibiciones a título de protección industrial. La ley castigará severamente las concentraciones o acaparamientos de artículos de consumo necesario para el alza de precios; los acuerdos de empresarios de servicios para evitar la libre competencia; la imposición a los consumidores de precios exagerados; las ventajas exclusivas e indebidas a favor de personas determinadas y con perjuicio del público o de una clase. Ella fijará también las bases para precios máximos de artículos necesarios; impondrá modalidades a la organización de su distribución; protegerá a los consumidores y a su organización. El reconocimiento constitucional de los mono-

polios a favor del Estado y de las áreas y actividades estratégicas a su exclusivo cargo, así como el carácter no monopolista de las asociaciones de trabajadores y cooperativas de productores, constituye también una constelación de restricciones al sector privado.

De acuerdo con el nuevo artículo 26, el Estado debe organizar un sistema de *planeación democrática del desarrollo nacional*. Este carácter democrático se define y reafirma mediante la participación del sector social que debe recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad e incorporarlas al plan y a los programas de desarrollo, como obligatorios para la administración pública federal.

La ley facultará al Ejecutivo para establecer los *procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática*, y los *criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación* del plan y los programas de desarrollo.

La ley determinará también los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo federal coordine mediante *convenios con los gobiernos de las entidades federativas*, e induzca y *concierte* con los particulares las acciones para su elaboración y ejecución.

El Congreso de la Unión debe ser informado por el Ejecutivo federal sobre los criterios base para el plan nacional de desarrollo, y deberá considerarlos al ejercer sus atribuciones (artículo 26, *in fine*). Al mismo Congreso compete, por las adiciones de las fracciones D, E y F al artículo 73, expedir leyes sobre: 1) planeación del desarrollo; 2) programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente para abasto y producción de bienes y servicios necesarios, y 3) promoción de la inversión mexicana, regulación de la inversión extranjera, transferencia de tecnología, generación, difusión y ampliación de la ciencia y de la tecnología al desarrollo nacional.

A las reformas constitucionales de 1983 se une la *Ley de Planeación*, publicada el 5 de enero de 1983 en el *Diario Oficial de la Federación*. Ella, en siete capítulos y una sección de transitorios, establece principios rectores de las actividades, las líneas generales y las bases organizativas del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Un capítulo primero, "Disposiciones generales", fija el objeto de la ley (artículo 1º) y sus principios básicos (artículo 2). La planeación nacional del desarrollo es "la ordenación nacional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la rea-

lidad del país", de conformidad con las normas de la Constitución y la ley. La planeación fija objetivos, metas, estrategias y prioridades; asigna recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución; coordina acciones y evalúa resultados (artículo 3).

El Ejecutivo federal conduce la planeación, con la participación democrática de los grupos sociales (artículo 4). El presidente remite el Plan al Congreso de la Unión para que reabra su examen y opinión, y emita sus observaciones (artículo 5). El presidente mencionará las decisiones para la ejecución del Plan y de los programas sectoriales al informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado de la administración pública; remitirá a la Comisión Permanente del Congreso, en marzo de cada año, el informe sobre la ejecución del plan y los programas (artículo 6). A estas informaciones deberán relacionarse el contenido de las cuentas anuales de la Hacienda Pública federal, y las iniciativas de leyes de ingresos y proyectos de presupuesto de egresos (artículos 6 y 7). Secretarios de Estado y jefes de departamentos administrativos informarán del avance y cumplimiento de los objetivos de la planeación, al dar cuenta anualmente al Congreso de la Unión del estado de sus ramos (artículo 8).

La administración pública centralizada y las entidades paraestatales actúan con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional (artículo 9).

El Sistema Nacional de Planeación Democrática (capítulo segundo, artículo 12) lleva a cabo los aspectos de la planeación que correspondan a la administración pública federal. Las disposiciones reglamentarias normarán la organización y funcionamiento del Sistema y el proceso de planeación (artículo 13). Se establecen las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto (artículo 14); de la Secretaría de Hacienda (artículo 15); de las dependencias de la administración pública federal (artículo 16); de las entidades paraestatales (artículo 17). El presidente de la República podrá establecer comisiones intersecretariales para la planeación (artículo 19).

En el capítulo tercero, sobre "Participación social en la planeación", se establece que las organizaciones representativas de clases, grupos e instituciones, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad, a través de foros de consulta popular, donde también participarán los miembros del Congreso de la Unión (artículo 20).

El capítulo cuarto define la naturaleza, contenido y alcances del Plan Nacional de Desarrollo, único al cual queda reservada la categoría de

Plan (artículos 21 y 22); de los programas sectoriales (artículo 23); de los programas institucionales (artículo 24); de los programas regionales (artículo 25); de los programas especiales (artículo 26). Para la ejecución de todos ellos, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales, que incluirán los correspondientes aspectos administrativos y de política económica y social. Los programas anuales deberán ser congruentes entre sí y regirán, durante el correspondiente año, las actividades de la administración pública federal (artículo 27). Aquéllos especificarán las acciones a coordinar con los gobiernos de los estados y las de inducción o concertación con grupos sociales interesados (artículo 28).

El plan y los programas regionales, especiales, sectoriales, institucionales, deberán ser sometidos a la aprobación del presidente de la República por las entidades a cargo de los mismos (artículo 29). Aprobados plan y programas, serán obligatorios para la administración pública federal. Su ejecución podrá concertarse con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares. El Ejecutivo federal inducirá las acciones de los particulares y del conjunto de la población, para propiciar la consecución de los objetivos y prioridades del Plan y los programas. La coordinación en la ejecución de uno y otros se pondrá a los gobiernos de los estados, a través de convenios (artículo 32).

La "Coordinación" (capítulo quinto) es la que el Ejecutivo federal puede convenir con los gobiernos de las entidades federativas, para su participación en la planeación nacional del desarrollo, considerándose también la participación de los municipios (artículos 33 a 36).

En materia de "Concertación e inducción" (capítulo sexto), el Ejecutivo federal, por sí o a través de sus dependencias y de las entidades paraestatales, podrá concertar la realización de las acciones previstas en el plan y los programas, con representación de grupos y particulares interesados (artículo 37). Esta concertación se formalizará mediante contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes, de derecho público, y de competencia de tribunales federales (artículos 38 y 39).

El capítulo séptimo (artículos 42 a 44) se refiere a las responsabilidades de los funcionarios de la administración pública federal por contravenir las disposiciones de esta Ley y las que de ella se deriven en el ejercicio de sus funciones, así como las sanciones pertinentes.

El balance de los intentos de planificación muestra que, después de un período de optimismo y aun de cautelosa euforia, aquélla muestra signos de estancamiento, de fracaso y de retroceso, creando un clima

de desilusión y apatía. El análisis de las causas de este resultado debe referirse necesariamente a las insuficiencias y límites del Estado-nación y del modelo de crecimiento, y a razones más intrínsecas; y contribuye a la evaluación de las experiencias y a la búsqueda de una planificación alternativa.

V. RECTORÍA Y AUTONOMIZACIÓN DEL ESTADO Y PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO: LÍMITES Y CRISIS

El análisis y evaluación de lo sucedido con la planificación en las últimas décadas de historia latinoamericana, abarca por lo menos los siguientes temas principales: el Estado como agencia planificadora; la naturaleza de la planificación; los órganos; los planes; las relaciones planificadores/políticos/burócratas.

I. *El Estado como agencia*

Siempre presente y fluctuante, capaz de extrema latitud, la *autonomización* del Estado sufre, sin embargo, restricciones que la obligan a mantenerse dentro de ciertos límites.²⁵

Las fronteras y coacciones del sistema, sus pautas de estructuración y funcionamiento, condicionan y determinan al Estado, restringiendo su papel y sus políticas, así como la envergadura y los resultados de sus acciones. Estas restricciones operan al mismo tiempo en el nivel internacional y en el nacional, y en sus interrelaciones e interacciones.

Por una parte, los Estados y las grandes empresas de los países desarrollados, las instituciones financieras internacionales, actúan como centros de poder externos a los países latinoamericanos y sus gobiernos. Toman y aplican decisiones fundamentales respecto a los aspectos y niveles más decisivos (movimientos comerciales, términos del intercambio, flujos de capital, reservas y fluctuaciones monetarias, capacidad de importación, endeudamiento, control de recursos vitales, pautas de acumulación y de tecnología, etcétera). Ello contribuye decisivamente a reducir las capacidades para el desarrollo de las economías latinoamericanas, de las sociedades y Estados de la región, así como para su coope-

²⁵ Véanse las referencias en las notas 4, 5, 6, y también Kaplan, M., "Aspectos políticos del diálogo Norte-Sur", *Comercio y Desarrollo*, México, año IV, vol. II, núm. 18; Portales, C. (ed.), *La América Latina y el nuevo orden económico internacional*, México, FCE, 1983; Méndez Villareal, S., *La crisis internacional y la América Latina*, México, FCE, 1984.

ración intra y extrarregional y para la promoción de un cambio progresivo en el orden internacional.²⁶

Por otra parte, cuando el Estado latinoamericano promueve el crecimiento económico, y la acumulación y rentabilidad de la gran empresa, lo hace en términos de su propia visión, de sus posiciones e intereses. Así, a menudo aquél crea límites y restricciones negativas para las grandes empresas y para grupos de las clases socioeconómicamente dominantes. Estas empresas aceptan el intervencionismo estatal y aun la planificación de una manera condicional y transitoria. Transfieren al Estado todo tipo de problemas, tareas y conflictos, y las cargas y costos de situaciones normales, de dificultades de corto plazo y de crisis estructurales, al tiempo que niegan o restringen al Estado los recursos necesarios para el funcionamiento normal y su capacidad de lograr soluciones. La existencia estructural y el empeoramiento creciente de la crisis fiscal, y las actitudes ambiguas del sector privado hacia las empresas públicas, ilustran abundantemente este tipo de contradicción fundamental. Las empresas privadas usan los fracasos de los poderes públicos como una constante demanda para la reducción de la autonomía y de la interferencia de aquéllos, y para oponerse a la noción y la tentativa de planificación.²⁷

El Estado y las *élites* públicas ven sus posibilidades de acción como limitadas. Ambos encuentran difícil actuar fuera o en contra de ciertas relaciones de clase y de poder que fijan los límites y las restricciones del sistema. No pueden dominar el juego social y político en que participan y se ven forzados a aceptar muchas de sus condiciones. Deben compensar y regular los principales dinanismos, desequilibrios y conflictos *a posteriori*. Están cada vez menos en posición y en capacidad de garantizar el mero crecimiento y, con más razón, el desarrollo integral, y con ello su autoridad y su legitimidad se erosionan y declinan.

El proyecto de desarrollo como algo a cumplirse en el nombre, con la participación y para el bienestar de las mayorías, es reemplazado por la evidencia de un proceso confiscado por y para las *élites* y grupos privilegiados. Miseria, privación, *marginalización* de los sectores mayoritarios, el estancamiento del crecimiento, las crisis de las economías nacional e internacional, llevan a la inestabilidad política, a la restricción de la democracia, de la participación política, y a la reducción del

²⁶ Véanse referencias en la nota 5.

²⁷ Véase Kaplan, M., "Acumulación del capital y distribución del ingreso en América Latina", *Comercio Exterior*, México, vol. 29, núm. 4, abril de 1979.

papel, del significado y de la efectividad de los partidos, grupos intermedios y elecciones.²⁸

Las tendencias a la turbulencia social y a la participación política son debilitadas y contrarrestadas por una convergencia de factores y tendencias: transnacionalización, capital monopolista, economía informal, economía criminal, desempleo estructural y masivo, inseguridad y miseria generalizada, redundancia socioeconómica para sectores enteros de la población. Los grupos mayoritarios tienden a volverse superfluos y, por ello, potencialmente gastables o exterminables; a retirarse de la economía organizada, de la vida social estructurada y de la vida política normal y significativa. Tienden a volverse más y más dependientes de *élites* y grupos dominantes, de sus agentes, y del Estado y el Poder Ejecutivo. El Estado y las *élites* públicas, los órdenes institucionales para la represión física y espiritual (fuerzas armadas, jerarquías eclesiásticas), los grupos oligárquicos, pero también la mayoría de los partidos opositores, militan en favor de la declinación del papel de las clases medias y populares en la política, en el debate de políticas específicas, y en el sistema político como un todo. Promueven la despolitización de los problemas y procesos socioeconómicos y del desarrollo. La centralización y coerción estatales, los regímenes autoritarios y fascistas, un amplio y enérgico conjunto de instrumentos y mecanismos legislativos y administrativos concebidos en contra de la población, son partes de un proceso general de intimidación, de manipulación y corrupción, por el Estado y por grupos privados.

Estos factores y tendencias aumentan el peso, la envergadura y la eficacia, dentro del Estado, y de éste respecto a la sociedad, del Poder Ejecutivo y de su encarnación personal; del *establishment* militar-policial (formal-legal y clandestino-criminal); de los tecnoburócratas de mentalidad e implicación políticas; de los expertos en información y comunicación; de los políticos y administradores públicos corruptos-corruptores. Todos ellos están más o menos coludidos con los grupos regionales y locales, y con constelaciones de intereses privados (incluyendo las crecientemente importantes mafias económico-políticas).

Este contexto y esta tendencia reproducen y refuerzan diferentes restricciones a la autonomía, la representatividad y la eficacia del Estado. Las restricciones estructurales se reafirman contra la promoción individual y la democratización efectiva del reclutamiento de dirigentes y

²⁸ Kaplan, M., *Participación política, estatismo y presidencialismo en la América Latina contemporánea*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, CAPEL 1, 1985.

cuadros políticos. Los mecanismos cohesionantes y regulatorios operan sobre los grupos gobernantes y administradores, tales como identidad de prácticas y condiciones profesionales; medios y modos de sociabilidad, educación, información y comunicaciones, como agentes de un adoctrinamiento conservador y de la imposición de tabús políticos. Miembros de los grupos socioeconómicos dominantes, y de las direcciones políticas y administrativas, se conectan por una red de vínculos (económicos, sociales, familiares, recreativos, de corrupción, etcétera). Ramas y órganos del aparato estatal con un papel-clave en el sistema de decisiones son controlados por representantes de las facciones hegemónicas y de las instituciones fundamentales (fuerzas armadas, iglesias, etcétera), con capacidad para dominar otras partes del Estado. Los grupos dominantes producen llamadas al orden con destino al personal público, respecto a lo que es, o es considerado, como tendencia excesiva a la *autonomización*, y a la interferencia regulatoria; tal es el caso del retiro de inversiones, los desequilibrios monetarios y financieros, escaseces, campañas políticas para la desestabilización, apoyos externos, golpes de Estado.

El peso de los grupos dominantes dentro del Estado, y como influencias y controles exteriores a él, no son contrarrestados ni anulados por la gravitación de los grupos mayoritarios. Éstos están *marginalizados* y dominados, divididos y desarticulados, sin proyectos propios, amenazados y dañados por las restricciones legales y *de facto* a la participación. El debilitamiento o el desmembramiento de cualquier forma de poder y autoridades populares, y de las organizaciones populares (representativas, partidistas, sindicales, socioeconómicas, culturales), es buscado por el Estado y las *élites* públicas; por las *élites* oligárquicas e instituciones represivas.

La necesidad de legitimidad y consenso mantiene la apelación a la participación popular y a los esfuerzos de desarrollo, y con ello, el uso común de la retórica nacional-populista, de la movilización simbólica, de los rituales de la democracia plebiscitaria, y de las personalidades y técnicas carismáticas. La población es llamada a la cooperación, bajo condiciones de ley y orden, de despolitización y pasividad, de manipulación autoritaria y *clientelística*, de estructuración corporativa si es posible. Los grupos mayoritarios son prevenidos de evitar los enemigos y peligros externos, como responsables del atraso y la dependencia. Son exhortados a colaborar en el desarrollo, recibiendo, como concesión otorgada desde arriba, beneficios parciales inmediatos, o su realización prometida para el futuro. La prioridad o la exclusividad tienden a ser dadas al establecimiento de relaciones directas entre los que gobiernan

y los que son gobernados, con la reducción o la supresión de grupos intermedios, de organizaciones secundarias y, en general, de todo lo que implique órganos y procesos autónomos de la sociedad civil. La proposición de grandes principios normativos y de ambiciosas listas de objetivos, de soluciones totales y de planes de largo plazo, es contradicha por la conducta inmediata y opuesta de gobiernos y agencias planificadoras.

De esta manera, el Estado subsiste y opera bajo las restricciones impuestas a su intervencionismo y *autonomización*, y a sus intentos de planificación. Sus políticas refuerzan a los grupos dominantes —públicos y privados—, dañando y *marginalizando* a las mayorías. Tales políticas multiplican las tensiones y conflictos, que revierten al Estado, reduciendo así aún más su capacidad de acción. El uso intensivo del poder por un Estado cada vez más centralizado, y el refuerzo de la coerción y el control, en oposición a la persuasión y al consenso, acentúan la contradicción entre la concentración de poderes, privilegios y beneficios en manos de minorías públicas y privadas, y los requisitos y componentes de la legitimidad democrática y del consenso por la mayoría.²⁹

El Estado se debilita como agencia de mera conservación, de cambios inherentes al sistema, de crecimiento y, sobre todo, de desarrollo. Las políticas y acciones para esta diversidad de objetivos son pospuestas o inadecuadamente emprendidas por Estados poco o nada representativos, no apoyados por una densa trama de fuerzas innovativas, presionados o controlados por minorías conservadoras cuya legitimidad y consenso declinan, también absorbidos por las dificultades de la supervivencia inmediata, y amenazados por olas sucesivas de crisis nacionales e internacionales, de naturaleza, envergadura, intensidad y velocidad sin precedentes.

El Estado es forzado a proponer y a imponer compromisos políticos que provean el apoyo de clases, factores de poder y grupos de presión. Se ve por ello obligado a conceder beneficios y privilegios a través de la manipulación del presupuesto y de otros instrumentos de política económica, en detrimento de la coherencia y de la continuidad de sus políticas, y sobre todo de la estrategia y la planificación para el desarrollo. El Estado mismo se vuelve así el principal objeto y “enjuogo” de las luchas políticas por el monopolio de las políticas económicas.

²⁹ Pease García, H. et al., *América Latina 80: Democracia y movimiento popular*, Lima, DESCO, 1981; Rojas Aravena, F. (ed.), *Autoritarismo y alternativas populares en América Latina*, San José de Costa Rica, FLACSO, 1982; *idem* (ed.), *América Latina: desarrollo y perspectivas democráticas*, San José de Costa Rica, FLACSO, 1982.

Surge así una creciente dificultad de conciliar fuertes intereses en confrontación, y la consiguiente necesidad de más compromisos y pactos entre el Estado y diferentes actores y sectores sociales y políticos. (La variedad nacional-populista de política y régimen es típico ejemplo del estado de compromiso). Todo contribuye a los retrasos en el crecimiento y a la consolidación del *status quo*, o a la reapertura de los conflictos básicos, a soluciones en direcciones opuestas, y a la creciente inestabilidad y menguante capacidad para el desarrollo.³⁰

Las intervenciones del Estado son emprendidas de manera improvisada y bajo las presiones de contingencia y emergencias. Se vuelven inorgánicas y contradictorias, y reciben su irracionalidad y anarquías propias como retroalimentación.

El Estado usa sus instrumentos y órganos insuficientemente. Abdica de sus posibilidades y poderes; adopta una posición autolimitativa con respecto a su papel como regulador mínimo y solucionador de problemas. No provee, por lo tanto, los impulsos y recursos, los valores y normas, las opciones y acciones, que cualquier proyecto o estrategia (de crecimiento o de desarrollo) requeriría. Sus políticas fluctúan entre una orientación *nacional-populista-estatista*, y otra *elitista-privatista-neocolonialista*, y sus *hibridaciones*. La difícil coexistencia entre los sectores público y privado fortifica a los segundos, reduciendo así aún más la autonomía y peso del Estado.

En sus intervenciones respecto a intereses de improbable conciliación, y a problemas y conflictos de dificultosa solución, el Estado carece de pautas y capacidades efectivas para percibir, evaluar y resolver las principales cuestiones de la sociedad y de la política. Las características de los emisores sociales y del Estado receptor contribuyen a esta deficiencia.

La información sobre las necesidades, demandas, problemas y conflictos de clases, grupos, instituciones, regiones y sistemas, es dada de manera deformada por una sociedad opaca y contradictoria, a través de circunstancias mediadoras, de mensajes enigmáticos o ambiguos que son difíciles de descifrar. Dadas la naturaleza y las modalidades de los cambios y de las crisis, y la falta de solución perdurable a las cuestiones de la hegemonía, ninguna clase o grupo domina completa y exclusivamente al Estado o lo usa de modo irrestricto en términos de sus propios intereses y proyectos. Una variedad de fuerzas presiona sobre el Estado o en su interior, disociándolo y paralizándolo. Ellas se entrelazan con

³⁰ Kaplan, M., *Estado y sociedad...*, cit., caps. VI y VII; Wolfe, M., "La participación", *Revista de la CEPAL*, núm. 25, agosto de 1984.

facciones y órganos del Estado y refuerzan sus competencias y rivalidades, las faltas de coordinación, la anarquía y la deficiencia.

El aparato y el personal de Estado sufren una *dialéctica de centralización y dispersión*. La excesiva acumulación de poder y de autoridad en el gobierno central, su núcleo ejecutivo y la tecnoburocracia de nivel superior, debilita a los poderes Legislativo y Judicial, así como a la opinión pública, a lo que pasa por sociedad civil o trata de llegar a serlo o de sobrevivir como tal, y a las mayorías nacionales. Por otra parte, proliferan en el seno del aparato estatal grupos políticos y administrativos que ejercen un control de tipo feudal sobre sus ramas, órganos y empresas. Los nexos de estos grupos con sectores de la sociedad civil ocurren por medio de una red de relaciones, servicios y apoyos mutuos, y a través de formas específicas de corporatización y *clientelismo*. La centralización autoritaria y la dispersión feudal, ambas excesivas, contribuyen a la creación o al refuerzo de entidades, mecanismos y responsabilidades del aparato estatal, y a la búsqueda errática de soluciones de emergencia y de reformas aisladas.

Como aparato-grupo-institución, el Estado se vuelve más y más heterogéneo y contradictorio. En gran medida, aquél se define, decide y actúa a ciegas, por la prueba y el error. Ello ocurre por y a través de complicados procesos de decisión en los cuales se entrelazan e interactúan grupos de interés y de poder, tanto públicos como privados, diferentes racionalidades sociopolíticas y tecnoburocráticas. Todo ello contribuye a reducir el poder de decisión pública, y a crear y alimentar la falta o insuficiencia de capacidad técnica y administrativa para diseñar y realizar exitosamente los planes, proyectos y programas. Soluciones insuficientes, resultados ambiguos, fracasos y crisis, se suceden unas a otras. Ello a su vez refuerza las causas de restricción y los efectos negativos del intervencionismo y la *autonomización* estatales. La intervención y planificación se vuelven, cada vez más, objeto de crítica y ataque, implacablemente percibidas y evaluadas en su naturaleza real, en sus capacidades y en sus limitaciones.

2. Naturaleza de la planificación

En el caso de los proyectos e intentos de planificación en los países latinoamericanos, la aceptación formal va acompañada por una falta de determinación efectiva de las estrategias que deberían apoyar, orientar y propulsar las acciones. Las únicas excepciones han sido, por una parte, la experiencia *socializante* de Cuba y, por la otra, algunos de los

regímenes militares del Cono Sur que han combinado autoritarismo político, políticas económicas liberales, y una peculiar variedad de planificación.³¹ En la mayoría de los casos se ha tratado de una planificación estática y restrictiva, tendente al restablecimiento y conservación de situaciones de mero equilibrio y al logro de algún crecimiento económico. La planificación opera e influye sólo en niveles y aspectos parciales, no en esferas fundamentales de la economía y de la sociedad. Ella constituye esencialmente una respuesta *a posteriori* a cambios en los cuales el Estado no ha jugado un papel decisivo, para canalizarlos, prevenir algunos de sus efectos y preservar ciertos sectores y grupos. El Estado opera a través de la planificación en un trabajo de dique, tratando de recuperar y controlar fenómenos y procesos que las *élites* públicas conocen, comprenden y dominan sólo de manera imperfecta y tardía. A la falta de voluntad y de capacidad para innovar, se agrega una debilidad general para la integración de los cambios realmente producidos. Continuos desajustes surgen como resultado de rápidos cambios, incompleta o insatisfactoriamente integrados a través de planos, programas y proyectos aplicados demasiado tarde o condenados a la permanente desactualización. La planificación no resulta, así, ni positiva ni creativa; inadecuada para prevenir, anticipar, orientar o ejercer un control dinámico para la generación deliberada de un futuro. No moviliza ni concentra el potencial de aspiraciones y energías de la sociedad según algún tipo de proyecto colectivo.

Las coacciones e insuficiencias que militan contra la realidad y la ineficacia de la planificación incluyen también la obsolescencia o falta de adecuada actualización del régimen constitucional y legal, y de la maquinaria administrativa y la burocracia. Estos aspectos han sido en parte considerados *supra*, en parte en otros trabajos, y exceden en alguna proporción el ámbito de este estudio.³²

3. Órganos de planificación

Los organismos o agencias a quienes se ha encargado la planificación han presentado diferentes variedades en los países latinoamericanos, y

³¹ Kaplan, M., "¿Hacia un fascismo...?", *cit.*; Collier, D. (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press; O'Donnell, G., *1966-1973 triunfos, derrotas y crisis — El Estado burocrático autoritario*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1982.

³² Kaplan, M., *Sociedad, política y planificación...*, *cit.*; véanse las obras citadas en la nota 24; Brewer-Carías, A. R., *Cambio político y reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, Tecnos, 1975.

en las sucesivas fases de cada experiencia. Las variedades se refieren a funciones específicas; ubicación en el aparato estatal; tamaño; estructura. Por encima y más allá de esta diversidad, las agencias de planificación tienden a compartir algunas limitaciones y debilidades, como las siguientes:

1) Disociación de los ministerios y los departamentos administrativos, y de las principales fuerzas socioeconómicas y políticas.

2) Falta de apoyos y de estabilidad, de poderes y recursos adecuados, de personal calificado suficiente, de responsabilidades políticas y administrativas, de real significado en el Estado y en la estructura nacional de poder, de rango institucional.

3) Orientación escasa y errática, proveniente de las autoridades ejecutivas, y frecuencia de discrepancias, tensiones y conflictos entre ambos términos de la relación.

4) Impacto de las vicisitudes políticas y de los cambios gubernamentales, y sus consecuencias en términos de discontinuidad del personal de planificación, y de perturbación o liquidación de planes en marcha.

5) Disociación específica entre la agencia de planificación y otros ministerios; de los órganos financieros y presupuestarios; de los departamentos gubernamentales y las empresas descentralizadas; de las organizaciones sectoriales, regionales, provinciales y municipales. Falta de participación de estas últimas en la planificación; negativa a dar información; obstáculos a la coordinación, ejecución, supervisión y a los reajustes.

6) Impacto de sectores, grupos y partidos, en términos de sus presiones, junto con la desconfianza, la hostilidad, la resistencia activa.

7) Como resultado general, tendencia de la agencia planificadora a volverse departamento técnico neutral, sin responsabilidades, reducido a una función simbólica y a una conducta ritual; dedicada a la formulación de planes en el papel, sin opciones fundamentales, carentes de bases sólidas y criterios adecuados de evaluación de las consecuencias, con pocas posibilidades de validez y aplicación.

A estas limitaciones y fallas generales se agregan otras más específicas:

a) Situación incierta y debilidad de las agencias planificadoras sectoriales; falta de apoyo político; inexistencia o no confiabilidad de sus conexiones con la agencia central de planificación y con el resto del Poder Ejecutivo y del aparato gubernamental.

b) Inexistencia o debilidad de las agencias y actividades de planificación provincial, municipal y regional y, cuando existen, falta de coordinación con la planificación nacional.

c) Ignorancia o menosprecio de las perspectivas de la integración latinoamericana, en relación con los intentos de planificación nacional.

4. *Los planes*

Las coacciones que restringen la naturaleza, la envergadura y la validez y eficacia de la planificación, que arriba se examinó, aparecen en las limitaciones y fracasos de los planes mismos, como las siguientes:

a) Oscilaciones entre planes globales y de largo plazo, y planes que aparecen como agregados de iniciativas parciales y proyectos específicos, colocados en una perspectiva de corto plazo; sin puentes o una combinación integradora de ambos enfoques.

b) Insuficiente o nula definición de los objetivos del crecimiento o del desarrollo que están incorporados en los planes de largo plazo, en términos de empleo, productividad, distribución del ingreso, mejoramiento de la calificación de los recursos humanos, satisfacción de necesidades humanas básicas, mejoramiento de condiciones y posibilidades sociales y políticas.

c) Disociación entre políticas económicas y planes.

d) Falta de especificación de las medidas tendentes a los resultados deseados y de los instrumentos de los planes para políticas sectoriales (monetarias, fiscales, etcétera).

e) Inexistencia o insuficiencia de mecanismos de corto y mediano plazos: planes o programas de inversión pública, con ajuste preciso entre fines y previsiones financieras; presupuestos por programa; planes operacionales y presupuestos económicos anuales; proyectos específicos de inversión.

5. *Planificadores, políticos y administradores*

Las tensiones y conflictos entre planificadores, políticos (en el gobierno y fuera de él), y administradores tradicionales, contribuyen a restringir, y hasta anular o destruir la validez y eficacia de los mecanismos y procesos de planificación. Cada uno de estos grupos pretende maximizar sus pretensiones y papeles, a rechazar las necesidades de interrelación y coordinación. Refuerzan así las dificultades de integración entre los procesos de decisión políticos y de planificación.

Los *planificadores* en las experiencias latinoamericanas de las últimas décadas abarcan dos variedades de *tecnoburócratas*.

La primera se refiere al personal formado por el pensamiento desarrollista de la CEPAL, por la influencia del pensamiento marxista y de las nuevas ciencias sociales críticas que a la vez provienen del exterior de la región y van emergiendo de fuentes nativas; o de una combinación de ambas influencias.³³

La variedad prevalecte en este primer tipo combina una ideología hecha de elementos economicistas y de cambio social; la autodefinición y la autoimagen de los tecnoburócratas como actores del desarrollo a través de una planificación neutral. Aquéllos consideran casi exclusivamente el sistema económico, y proponen acciones que desdeñan o subvalúan las dimensiones sociales y políticas. La planificación no es considerada como un modo de dirigir y desplegar un proceso político en el cual las ideologías de los actores que la mueven y controlan jugaría un papel fundamental.

Este tipo de planificador ha tendido a elaborar planes basados en las directivas de la Carta de Punta del Este, en el pensamiento de la CEPAL, en sus propias convicciones ideológicas y ortodoxias teóricas y metodológicas, en sus imágenes de un cambio social deseable. Al mismo tiempo, ellos adoptan una concepción del desarrollo elaborada desde y de conformidad con la experiencia de los países capitalistas de Europa occidental (sobre todo Francia, Holanda y los países nórdicos). Este modelo, que surge como un conjunto de respuestas funcionales a condiciones y experiencias muy específicas, es importado y aplicado a realidades muy diferentes, como las que se constituyen y prevalecen en los países latinoamericanos, y a muy diferentes problemas (no mero crecimiento, sino desarrollo, no meros ajustes sino cambios estructurales). El modelo es adoptado bajo la forma de un plan-libro, con todo un conjunto de métodos, técnicas, instrumentos y mecanismos, fases y pautas macroeconómicas, y finalmente el mismo producto final esperado.

Este modelo asume la continuidad y la validez, en el mediano y largo plazos, de objetivos, de variables y de comportamientos, de estrategias y políticas de actores y sus acciones. La preocupación por el cambio social polariza las propuestas y esfuerzos de planificación hacia acciones de mediano y largo plazos; subestima y pospone los problemas de coyuntura y las acciones de corto plazo.

³³ Véase Solari, A., *Teoría...*, cit.; Graciarena, J., "Entre realidad y utopía — La dialéctica de las ciencias sociales latinoamericanas", *Revista de la CEPAL*, núm. 2, segundo semestre de 1976; Kaplan, M., *Teoría política...*, cit. y *La investigación latinoamericana...*, cit.; De Mattos, *Planes...*, cit.

La mayoría de los personales políticos y gubernamentales tienden a tener nociones divergentes, comparadas con las nociones asumidas por los planificadores, respecto a la orientación y al contenido de la política y la planificación económicas. No han querido o no han podido cumplir medidas de alto costo social y político, que afecta el *status quo* y los intereses de fuerzas que dan base y apoyo a sus gobiernos.

En general, los políticos y los gobernantes, así como sus personales de alto nivel, acusan a los planificadores de tener un espíritu tecnoburocrático y antidemocrático; de descuido de los intereses inmediatos de la población y de los factores no económicos; de subestimación de los problemas de estrategia y táctica políticas. Los planificadores piensan, y a veces dicen, que los políticos subestiman los problemas científicos y técnicos de la planificación; que son culpables de demagogia, empirismo y falta de profesionalismo; que se preocupan excesivamente por los intereses faccionales o locales, en detrimento de problemas y perspectivas más generales o globales.

Los planificadores han sufrido las consecuencias de la desconfianza y los celos de la burocracia de viejo tipo, impregnada por el conservadurismo y la trivialidad, carente de tradiciones y capacidades técnicas y científicas, y de nuevas y mejores pautas racionales, y que percibe a los primeros como una anomalía, un cuerpo extraño que amenaza su estatus y sus rutinas. Por otra parte, los planificadores han tendido a ignorar a la burocracia como un todo, la vieja y la nueva, la peor y la mejor, sus potencialidades y sus conocimientos efectivos, sus capacidades y posibilidades de ejecución, tanto como las circunstancias, los problemas y las potencialidades de tipo técnico, administrativo y organizativo.

En este contexto de diferentes coacciones y de todo tipo de discrepancias y conflictos, los planes tienden a morir poco tiempo después de su nacimiento. No han dejado de ser en su mayoría documentos formales, aprobados pero con ejecución real escasa o nula. Rara vez o nunca los planes se identifican con procesos efectivos de planificación; están disociados del proceso político de toma de decisiones y acción concreta.

Como se mencionó, las agencias de planificación nunca han logrado —excepto quizás en regímenes autoritarios— un papel preciso y efectivo, y han carecido de influencia considerable en las políticas económicas. El proceso cotidiano de política y políticas económicas y sociales ha seguido a cargo de los organismos de la administración tradicional (ministerios de finanzas, de economía, direcciones de presupuesto, bancos centrales, etcétera). El primer tipo de planificador ha sido más y

más desplazado o reemplazado por el segundo tipo, el tecnoburócrata totalmente explícito y decidido, identificado con una ideología de experticia científicista-tecnicista, de servicio al modelo y al proceso de crecimiento neocapitalista periférico y modernización, simpatizante e identificado con el estilo y el régimen autoritarios.³⁴

Las vicisitudes de la planificación y sus perspectivas están estrechamente vinculadas con el Estado-nación. Éste ha alcanzado en América Latina su culminación, casi simultáneamente con su entrada en crisis. Diversas fuerzas y procesos, a la vez dentro y fuera del Estado, lo coaccionan, lo erosionan, amenazan su existencia, autonomía y supremacía, así como la eficacia y alcance de sus políticas y acciones. Al mismo tiempo, iguales o similares causas y dinámicas crean contratendencias al mantenimiento o al refuerzo del Estado. La permanencia del estatismo se manifestaría en una variedad de tipos y modos, cuya forma dependería de una combinación de dimensiones: naturaleza, circunstancias y resultados de los principales conflictos y crisis; alianzas sociales; impacto interno de factores internacionales; redefinición del camino de desarrollo; redespiegue de las relaciones entre Estado y sociedad civil, y entre los sectores público/privado/social; posibilidades y alcances de la democratización, etcétera. Una posible tipología de Estados abarcaría variedades de neofascismo, bonapartismo nacional-populista, colectivismo autoritario, estado democrático de derecho. Es obvio que la problemática de las tendencias y nuevas posibilidades del Estado y la planificación en América Latina, requiere un tratamiento específico en un estudio separado.³⁵

Marcos KAPLAN

³⁴ De Mattos, *cit.*; Kaplan, *Estado y sociedad...*, *cit.*, caps. VI y VII.

³⁵ Véase Kaplan, M., *Estado y sociedad...*, *cit.*; *Modelos mundiales...*, *cit.*; *Participación política...*, *cit.*