

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Norberto González

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Desarrollo Económico y Social*
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Cooperación y Servicios de Apoyo*
Robert T. Brown

Secretario Técnico
Adolfo Gurrieri



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, ABRIL DE 1987

SUMARIO

| | |
|--|----|
| Nota de la secretaría. | 7 |
| Coloquio Internacional sobre Nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado. | 9 |
| Exposiciones inaugurales: | 9 |
| Exposición del señor <i>Norberto González</i> , Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). | 9 |
| Exposición del señor <i>César Miguel</i> , Jefe de la División del Programa Regional y de los Países de Habla Inglesa del Caribe, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). | 10 |
| Exposición del señor <i>Alfredo Costa-Filho</i> , Director General del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). | 12 |
| Planificación para una nueva dinámica económica y social. <i>Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.</i> | 19 |
| Nuevas orientaciones para la planificación: un balance interpretativo. <i>Eduardo García d'Acuña</i> | 25 |
| Notas sobre nuevas directrices en materia de planificación. <i>Brian Van Arkadie.</i> | 33 |
| La necesidad de perspectivas múltiples en la planificación. <i>Harold D. Linstone.</i> | 43 |
| La planificación en economías mixtas de mercado y los paradigmas del desarrollo: problemas y alternativas. <i>René Villarreal.</i> | 51 |
| Modelos macroeconómicos y planificación en un futuro incierto. La experiencia francesa. <i>Paul Dubois.</i> | 59 |
| La planificación del desarrollo a largo plazo. Notas sobre su esencia y metodología. <i>Lars Ingelstam.</i> | 69 |
| Más allá de la planificación indicativa. <i>Stuart Holland.</i> | 77 |
| La planificación en la actualidad. <i>Yoshihiro Kogane.</i> | 95 |
| Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación. <i>Yehezkel Dror</i> | 99 |

| | |
|--|-----|
| Agentes del 'desarrollo'. <i>Marshall Wolfe.</i> | 111 |
| Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina. <i>Carlos A. de Mattos.</i> | 119 |
| Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina. <i>Sergio Boisier.</i> | 139 |
| La planificación y el mercado durante los próximos diez años en América Latina. <i>Joseph Ramos.</i> | 153 |
| Planificación y gobierno. <i>Carlos Matus.</i> | 161 |
| Nuevas fronteras tecnológicas en materia de gerencia en América Latina. <i>Bernardo Kliksberg.</i> | 179 |
| Vigencia del Estado planificador en la crisis actual. <i>Adolfo Currieri.</i> | 201 |
| El papel del Estado en las opciones estratégicas de América Latina. <i>Christian Anglade y Carlos Fortin.</i> | 219 |
| Lista de publicaciones de la CEPAL. | |

Agentes del "desarrollo"

*Marshall Wolfe**

El autor sostiene que el análisis del desarrollo ha entrado ahora en una coyuntura de perplejidad y desilusión. Se ha producido cierto "desarrollo", según los indicadores estadísticos convencionales, pero parece haberse llegado a un punto muerto. Ni los agentes colectivos ni los agentes profesionales han desempeñado en forma consecuente los papeles que se les asignaron en las décadas de 1950 y 1960. Su escasa capacidad para influir en el curso de los acontecimientos, las consecuencias a menudo perversas de sus esfuerzos para conseguirlo, y la ineptitud de la mayoría de ellos para siquiera prever el carácter de las crisis multifacéticas en que ahora se encuentra América Latina revisten interés especial. Entretanto, los gobiernos y los movimientos políticos, pese a estar convencidos de que sus países necesitan innovaciones audaces en materia de políticas de desarrollo, están abrumados por las tareas que les impone el manejo de la crisis y desconcertados por el descrédito en que han caído todas las teorías del desarrollo. El movimiento radicalmente crítico en pro de "otro desarrollo" que floreció en la década de 1970, bajo el estímulo de la Fundación Dag Hammarskjöld, podría haber aprovechado esta coyuntura. No ha sido así, en la práctica, debido sobre todo a la imposibilidad de identificar a los agentes capaces de llevar a cabo la transformación proyectada, cuya importancia para el bienestar de la humanidad se ha demostrado en forma convincente. Su principal aporte actual parece ser más modesto, en el plano local de la organización popular y la autogestión.

A su juicio se puede hallar cierto consuelo en el fortalecimiento de la democracia pluralista frente a las crisis, y en un ánimo más realista entre los agentes potenciales para aceptar que ninguna categoría de ellos posee el derecho o la capacidad de imponerle a la sociedad recetas infalibles para el "desarrollo". En la sección final del artículo examina dichas tendencias.

*Ex Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Este artículo se basa en dos monografías del autor: "La participación: una visión desde arriba" (Revista de la CEPAL, N° 23, agosto de 1984), y "En pos de alternativas democráticas" (E/CEPAL/R.351, 2 de agosto de 1984).

I

¿Qué agentes? ¿Agentes de qué?

Una de las tantas definiciones que da el diccionario de la palabra "agente" satisface la finalidad que nos ocupa: "el que ejerce un poder o produce un efecto". Hasta ahora, al analizar la política del desarrollo, diferentes teóricos e ideólogos han considerado dos tipos de agentes principales: a) los agentes colectivos, es decir, una clase o subclase destinada a provocar la transformación social y económica mediante la búsqueda de sus propios intereses; y b) una élite profesional que posee una teoría correcta y una formación técnica, capaz de planificar la transformación en consonancia con cierta concepción general del interés nacional. En casi todas las interpretaciones del desarrollo se consideran ambos tipos de agentes, pero con grandes variaciones en el énfasis sobre procesos sujetos a sus propias leyes, y sobre la viabilidad o conveniencia de la intervención de los movimientos políticos o el Estado, bajo la orientación de agentes profesionales. Además, las diferentes ideologías incluyen, por cierto, agentes colectivos y profesionales muy diferentes, desde el empresario industrial hasta el proletariado y desde el planificador profesional hasta el revolucionario profesional.

Examinemos ahora las numerosas y diferentes categorías de agente que deben tenerse en cuenta en una consideración realista de la formación de la política de desarrollo, y luego algunas consecuencias de su diversidad. En cada caso, hay que tener presente al menos tres niveles de poder y de visibilidad con motivaciones diferentes para la acción: los altos dirigentes, los portavoces y los teóricos; los intermediarios y funcionarios; y la gran masa subordinada.

II

Categorías de agentes

a) Dirigentes políticos, que tienen que formarse sus propios juicios sobre la conveniencia y viabilidad de las políticas de desarrollo, presiden las negociaciones y las transacciones necesarias para

que las políticas funcionen y tratan de hacer aceptar las políticas a sus propios partidos y al público en general. Los peligros latentes en este papel —el voluntarismo, la improvisación y el apego a soluciones simplistas escogidas personalmente— se han demostrado reiteradamente tanto en la experiencia latinoamericana como en otras partes. A su vez, la experiencia ha demostrado que las políticas nacionales eficaces exigen la personificación de un dirigente, que posea la difícil combinación de tener confianza en sí mismo y autocontrol, y sea capaz de infundir confianza en que los principales problemas nacionales pueden tener solución, que las deficiencias de las formas pretéritas de manejar los asuntos públicos pueden superarse, y que todos los intereses legítimos pueden ser escuchados.

b) Planificadores y demás tecnócratas públicos que prestan asesoramiento en materia de políticas y las administran, fundándose en que poseen conocimientos especializados.

Dichos agentes se hallan actualmente en una posición peculiarmente ambigua: el prestigio de sus conocimientos ha disminuido por las razones expuestas, pero ellos mismos han proliferado y sus servicios se han hecho más indispensables por la complejidad de los problemas que ahora se encaran y la necesidad de invertir la tendencia al deterioro y la privatización en el desempeño estatal de las funciones sociales y económicas.

c) Otros burócratas, que generalmente tratan de manejar el aparato estatal y el uso de los recursos públicos con una racionalidad muy diferente de la de los dirigentes políticos o de los tecnócratas planificadores.

d) Capitalistas y empresarios, categoría que puede dividirse en industriales, financistas, hombres de negocios, propietarios de granjas modernas y agroindustrias y empresarios ilícitos, sobre todo en el tráfico de estupefacientes —grupos que se superponen con frecuencia pero que a la vez tienen intereses y exigencias inmediatos muy diferentes con respecto al Estado. Cabe suponer que las políticas futuras de desarrollo que sean dignas de apoyo procurarán tener un control más efectivo de estos grupos, estimularán a algunos y coartarán o eliminarán a otros, restringirán sus exportaciones de capital, y procurarán captar una parte importante de sus excedentes para destinarla a las necesidades públicas. No hay que abandonar como utópico el objetivo de inducir a

los agentes de estos grupos a “desempeñar un papel en un esfuerzo de planificación concertado”; pero esto requerirá por cierto una negociación compleja, en la que se destacará más el conflicto que el consenso y en que todas las partes desconfiarán de los motivos y tácticas de sus interlocutores.

e) Gerentes y otros tecnócratas privados, categoría que se internacionaliza cada vez más debido a que son empleados por las empresas transnacionales, tiene una formación similar a la categoría c), y alterna a veces entre empleo público y privado. Los agentes de esta categoría estarían algo más dispuestos que los de la categoría precedente a negociar políticas con sus colegas del sector público, lo que introduce la posibilidad de que hagan tratos con el público y que incluso la dirección política se mantenga a oscuras.

f) Oficiales militares: categoría notoriamente propensa a actuar como “terribles simplificadores” del desarrollo, así como de la política de seguridad nacional, bajo el tutelaje de ideólogos políticos y economistas. Tal vez estos agentes se hayan enmendado algo debido a las consecuencias de sus últimas intervenciones, pero siempre existirá el problema de circunscribirlos a sus legítimas funciones y a una participación modesta en los recursos públicos.

g) Jueces y abogados: otra categoría de agentes con una racionalidad muy propia, situados en posición de impedir la arbitrariedad en la aplicación de políticas, pero también de complicarlas y demorarlas.

h) Dirigentes sindicales: categoría que se halla ahora en una posición difícil, dividida entre las demandas de sus miembros y la incapacidad actual del Estado o de los empleadores para ofrecerles grandes beneficios; sus ideologías tradicionales se hallan en desorden; y van saliendo asimismo con frecuencia de períodos de represión y tratando de reconstruir los sindicatos en un ambiente de desempleo elevado.

i) Dirigentes de asociaciones de profesionales, pequeños comerciantes, agricultores y otros grupos de “clase media”. En esta categoría suele darse la combinación de una buena dosis de confianza en algunas pautas de acción del gobierno con una sospecha persistente de que la intervención del gobierno está destinada a favorecer en forma indebida a los ricos, a los pobres o a la propia burocracia. Algunos de sus componentes

poseen una capacidad formidable para bloquear la aplicación de políticas de desarrollo que se supone amagan sus intereses.

j) Propietarios de medios de comunicación, editores, periodistas, comentaristas de radio y televisión, otros publicistas. En teoría, dicha categoría de agentes debería ofrecerle al público en general una información objetiva sobre los problemas y las políticas del desarrollo, criticar las políticas y revelar las deficiencias de su ejecución, y mantener un foro de debate en que puedan hacerse oír todas las ideologías e intereses. En gran parte de América Latina, algunos de los medios de comunicación desempeñan estas funciones quizás en forma más satisfactoria que sus homólogos en otras partes del mundo. Por cierto que ninguna sociedad ha llegado a aproximarse al ideal, ya sea en la contribución que hacen los medios al debate democrático informando de las alternativas de desarrollo o en la receptividad del público a las contribuciones que se hacen. Como la función de la crítica independiente tiene tanta importancia como la función de la información, todo esfuerzo que desplieguen los agentes del Estado para manipular los medios en beneficio de la política del momento tiene que considerarse sospechoso.

k) Académicos, intelectuales, la opinión "ilustrada" en general. Bastantes miembros de esta categoría alternan, en el curso de los cambios políticos nacionales, entre los papeles de teórico independiente y crítico de las políticas de desarrollo y el papel de planificador o tecnócrata, pero los papeles en sí son por cierto muy diferentes. En los últimos años ha aumentado considerablemente, en las universidades y en las instituciones de investigación independientes, el número de personas de educación superior relacionada con políticas de desarrollo. Es presumible que las experiencias de los últimos años hayan mejorado su capacidad de encarar los problemas con menos dogmatismo y servilismo frente a las teorías importadas.

l) Dirigentes y portavoces de movimientos y organizaciones religiosas. Esta categoría ha asumido gran importancia al confrontar las políticas de desarrollo con los valores de los derechos humanos y la justicia social, y al ayudar a los más pobres y a los estratos más impotentes de la sociedad a defender sus propios intereses.

m) Dirigentes de organizaciones estudianti-

les. Esta categoría experimenta continuamente altibajos en su capacidad de movilizar un gran contingente humano y en su grado de autonomía frente a las fracciones políticas en la sociedad nacional. Cabe esperar que siga desempeñando varios papeles contradictorios: como fuente de crítica radical y protesta contra las políticas de desarrollo del Estado; como grupo de intereses que defiende privilegios vinculados con la educación superior; y como semillero de dirigentes políticos y tecnocráticos nacionales.

n) Dirigentes e ideólogos que rechazan la economía orientada al mercado y el orden internacional dominante, incluidos los marxistas y otros socialistas; movimientos que combaten los perjuicios ecológicos y culturales de las variantes latinoamericanas del desarrollo capitalista dependiente; partidarios de la autogestión, el cooperativismo, la descentralización y la autonomía comunitaria. Dentro de esta categoría tan diversa y polémica en el plano interno parece existir una erosión considerable de la fe en la toma revolucionaria del poder como primer paso para el desarrollo auténtico, y una mayor influencia de las ideologías que propician la organización popular autónoma, la acción en el plano local, y la transformación de valores y culturas como un requisito para el "otro desarrollo".

o) Dirigentes de movimientos de los pobres rurales y urbanos. Este grupo suele ser localizado y precario, vulnerable a la represión o manipulación por los agentes del Estado, y depende a menudo de los estímulos de las categorías l), m) y n).

En relación con la casi totalidad de estas categorías de agentes, los vínculos regionales e internacionales son complejos e influyen en formas que aquí sólo se pueden insinuar superficialmente. La formación académica en el exterior, el prestigio de las teorías en boga en los países centrales, los contactos con colegas organizados de grupos de interés, las actividades de investigación y asesoramiento de las organizaciones internacionales, el contenido importado de la prensa y la televisión, la transnacionalización de la industria y de la banca y la escala y diversidad crecientes de los movimientos demográficos entre América Latina y los países centrales: todo esto configura las expectativas de los diversos agentes y fija los límites de su pensamiento. Incluso las directivas

localizadas de los pobres pueden tener lazos más firmes con fuentes externas de ayuda que con aliados internos. Incluso parte de los mensajes y definiciones contradictorios de aliados y adversarios que emanan directamente de las rivalidades entre las superpotencias, las influencias externas son muy diversas y suelen estar destinadas deliberadamente a frustrarse recíprocamente. Basta mencionar el carácter contradictorio de las políti-

cas gubernamentales y de las políticas privadas que emanan de los Estados Unidos. No conviene exagerar la dependencia de los agentes nacionales respecto de las influencias emanadas del extranjero, y es posible identificar influencias importantes que obran en sentido contrario, pero toda tentativa de definir papeles de los "agentes" en el desarrollo tiene que estudiar con seriedad la dimensión internacional.

III

Problemas que obstaculizan a las políticas coherentes conocidas y respaldadas por amplias coaliciones

La mera enunciación de las categorías de agentes que tienen cierta influencia en la generación de políticas —muy lejos todas ellas de estar unidas en el plano interno en cuanto a las ideologías y los intereses percibidos— bastaría para hacer perder la esperanza en la posibilidad de generalizar acerca del "papel que deben desempeñar en un esfuerzo de planificación concertado". Procuremos resumir los problemas antes de buscar una salida:

a) La tradición relativamente larga de los esfuerzos gubernamentales por movilizar consenso de apoyo a políticas y planes ambiciosos de desarrollo constituye un aspecto de las dificultades actuales. Algunos de estos esfuerzos no han conducido a parte alguna, otros han tenido resultados muy diferentes de los prometidos. Los grupos más fuertes de las sociedades tienen buenos motivos para confiar en su capacidad de manipular o sabotear las políticas, mientras que los grupos más débiles también los tienen para desconfiar de los llamamientos a compartir los sacrificios y tener paciencia. De hecho, ambos tratan de desembarazarse de su dependencia del desarrollo nacional: los fuertes mediante la exportación de su capital, los débiles mediante la exportación de su mano de obra.

b) Las diferentes categorías de agentes tienen motivaciones de acción y supuestos básicos muy diferentes respecto al "desarrollo", basados en cierta combinación de hábito, ideología e inte-

rés propio. Incluso los agentes más articulados y más llanos a tener criterios amplios sobre el interés nacional poseen una capacidad débil para la introspección y la autocrítica respecto a las fuentes de sus conceptos. La mayoría están asimismo más que dispuestos a considerar "demoníacos" los motivos de otros agentes.

c) En las categorías de agentes que entrañan la dirección de grandes masas de partidarios y de organizaciones complejas —incluso el poder ejecutivo del propio Estado— suele haber grandes discrepancias entre las motivaciones de los jefes, los intermediarios y las bases. Los jefes tienden a exagerar su capacidad de controlar a los intermediarios y de movilizar a la base.

d) Hasta ahora la generación de políticas ha mostrado la curiosa yuxtaposición de un oportunismo estrecho y de improvisación con una fe en las utopías y en las recetas infalibles. Los agentes que se ocupan de la política y planificación global se han engañado hasta cierto punto al concentrarse en sociedades armónicas imaginarias, capaces de aplicar sus recetas; y cuando no han podido desconocer las discrepancias entre los supuestos y las realidades, se han retirado hacia las actividades rituales y la planificación de fachada.

e) Hasta comienzos de esta década el historial del desarrollo en América Latina era lo bastante ambiguo como para que los agentes identificados con una amplia gama de políticas pudie-

ran sentirse razonablemente confiados en que las cosas saldrían a su manera en el futuro.

Los niveles crecientes de la producción y el ingreso, la enorme expansión de la educación y, en menor medida, de otros servicios sociales, y el franco progreso de la capacidad administrativa del Estado, parecían prometer que, de una u otra forma, se podrían corregir las notorias desigualdades durante el transcurso del crecimiento económico sostenido. El argumento aducido por la CEPAL de que América Latina había alcanzado un nivel de ingreso que le permitía eliminar la extrema pobreza desviando una modesta proporción de los aumentos de ingreso de los más acomodados, parecía plausible. Desde entonces los acontecimientos han debilitado la confianza de todos los agentes claves. Por una parte, la mayoría de los planificadores y agentes intelectuales —incluso los más críticos de los estilos de desarrollo— parecen haber sido tomados por sorpresa por el carácter de las crisis y las consecuencias del crecimiento estimulado por espléndidos créditos externos. Por otra, la crisis demostró —en forma más evidente en el caso de México— que incluso un período prolongado de crecimiento satisfactorio conforme a los indicadores convencionales,

con estabilidad política y continuidad de las principales directrices de política puede dejar a la mayoría de la población en peor situación que nunca, y al Estado y a la sociedad peor preparados para sortear la adversidad, que con los niveles de ingreso muy inferiores de hace 40 años. Es difícil que la reanudación del crecimiento sostenido, incluso si ello es viable y necesario, vuelva a ser un objetivo suficientemente inspirador para movilizar a los agentes claves, a menos que tengan motivos para esperar un estilo de crecimiento muy diferente.

f) Las crisis han dejado, pues, a los gobiernos y a los agentes del sector privado casi privados de las ideologías sobre desarrollo que servían al menos como racionalización de sus acciones, y han concentrado su atención en las improvisaciones a fin de impedir el colapso económico y las revueltas políticas. Esto significa, en el caso de los agentes del sector público, hacer frente a las negociaciones de la deuda, al estancamiento de los mercados de exportación, y las resistencias de todos los estratos de la sociedad a sobrellevar los costos; en el caso de los agentes del sector privado, significa hallar las formas de defender las ventajas adquiridas o la mera subsistencia.

IV

El camino que se vislumbra

El esfuerzo por superar este sombrío cuadro de un atolladero erizado de conflictos y propósitos antagónicos corre el riesgo de caer en exhortaciones simplistas o en evasivas del tipo sí... pero. Los chistes internacionales acerca de la asesoría técnica de este tipo son de sobra conocidos y no necesitan reiterarse.

Hay algunos supuestos que pueden enunciarse desde luego:

a) No existe ninguna categoría de agentes que pueda postular al honor de ser *deus ex machina*, y tampoco debe descartarse ninguna como totalmente impropcedente u obstructiva. Ninguna categoría de agentes va a volverse tan ilustrada como para desempeñar invariablemente el

papel que le han definido los planificadores (ni siquiera los propios planificadores).

b) En el futuro inmediato, al menos, los agentes principales y las fuerzas que representan no podrán tenerse confianza mutua, ni imponerse órdenes recíprocamente, ni prescindir unos de otros. Sin embargo, cabe esperar que la mayoría tomará parte, en diferentes combinaciones según el país, en la libre deliberación pública racional y llegará mediante ella a cierto grado de entendimiento mutuo sobre las políticas viables y su propia participación en dichas políticas. Las propuestas actuales de pactos nacionales y planificación concertada reflejan esta esperanza.

c) Ningún estilo de desarrollo, en América

Latina o en otra parte, tiene posibilidades de lograr una coherencia ideal. Los que más pueden aspirar a una medida razonable de viabilidad y aceptabilidad en términos de valores y derechos humanos serán aquellos en que el Estado no tenga una objeción doctrinaria contra una intervención planificada vigorosa destinada a rectificar las deficiencias del mercado, o, según la frase del Dr. Raúl Prebisch, a la "socialización del excedente", pero en que los agentes del Estado tengan presente también su propia falibilidad y la renuencia de las sociedades complejas a la dirección centralizada. Dichos estilos suponen una tensión permanente entre un realismo sobrio y la lucha por un orden nuevo y mejor.

Estos supuestos tienen un corolario de aspectos tanto alentadores como desalentadores. No existen recetas para el desarrollo que sean radicalmente nuevas y convincentes. Las crisis actuales podrían en definitiva retrotraer a soluciones reaccionarias o radicales, que se aplicarían mediante una represión renovada o una revolución social; pero la mayoría de los agentes estima que la experiencia ha empañado el atractivo de tales soluciones extremas incluso más que el atractivo que ejercía el "desarrollismo". De ser así, los gobiernos y los agentes que representan las principales fuerzas sociales tienen que elegir entre las políticas que se han estado tratando de llevar a cabo, o pretendiendo llevar a cabo, desde 1950 o antes, y tratar de aplicarlas con mayor eficacia. Muchas políticas de esta índole perdieron la atención del público durante la satisfacción inducida por los créditos de fines de la década de 1970, y sus formulaciones permanecen embalsamadas en las resoluciones de la CEPAL y de otras instituciones. Pesa sobre ellas la carga de desilusión por las promesas gubernamentales incumplidas y las oportunidades perdidas, pero contienen también un acervo de experiencia que los planificadores y otros agentes intelectuales deberían estudiar. Algunas tuvieron bastante éxito mientras la distribución del poder y las preferencias ideológicas de los poseedores del poder les permitieron funcionar. Otras se demostraron irremediabilmente inaplicables o tuvieron resultados muy diferentes a los que prometían, pero representan, con todo, pautas de acción cuyo restablecimiento difícilmente pueden evitar las sociedades nacionales. Hay un refrán que dice que los que olvidan la historia están condenados

a repetirla. Puede que sea muy justificado que los agentes adopten nuevamente muchas de las directrices de política del desarrollo aplicadas anteriormente, pero sería inexcusable que lo hicieran sin una conciencia histórica del pasado de dichas políticas.

En realidad, América Latina ha hecho enormes progresos en los últimos años en materia de investigación y análisis intelectual de las cuestiones sociales, económicas y políticas. La represión, la crisis económica y la desilusión con las recetas simplistas han estimulado y obstaculizado, a la vez, estos progresos. Los estudios del funcionamiento de los sistemas políticos y económicos, de las tecnocracias y burocracias estatales, de las clases sociales, de las características de la urbanización y la transformación agraria, de las direcciones del cambio ecológico y demográfico, significan que todos los agentes ávidos de aprender están en mejor posición que hace algunos años para conocer el ámbito en que están tratando de actuar. La CEPAL y el ILPES han figurado entre los principales colaboradores en estos progresos.

Por cierto que dichos progresos no justifican la *soberbia* intelectual. No se prestan a las teorías o tácticas incontrovertibles para la manipulación de las sociedades. Las realidades que abordan siguen cambiando con rapidez. Para los dirigentes políticos y los planificadores son más difíciles de asimilar que los agregados e indicadores estadísticos en los que se ha fundado la mayor parte de la planificación. Estos últimos, basados generalmente en datos de dudosa fiabilidad y complementados por el ingenio estadístico, fomentaron la predisposición a planificar para sociedades imaginarias más manipulables que las reales. Un desiderátum importante para el presente es hacer más accesible los progresos de la información y el conocimiento al público en general así como a los agentes situados en posiciones directivas y de planificación, e introducir dichos progresos, como estímulo y como correctivo, en la deliberación pública, libre y racional sobre los futuros posibles.

En el debate de los agentes de la política y la planificación en ámbitos de depresión económica, disminución de los recursos disponibles para la distribución, sujeción a los dictados de los acreedores e inversionistas externos, y alternativas de política inmediata que todas parecen desagradables, peligrosas o inaccesibles, hay tenden-

cia a evadir un problema que se ha presentado cada vez con mayor insistencia en América Latina desde comienzos del análisis del desarrollo. Es el problema de la participación organizada autónoma como agentes por parte de las clases y grupos sociales que hasta ahora han sido prácticamente excluidos de controlar sus propios medios de sustento y los servicios que el Estado les ha proporcionado, supuestamente para su bienestar. Este es uno de los desiderata más complejos de un estilo de desarrollo aceptable, susceptible de muchas variantes de distorsión desde los llamamientos populistas tradicionales a las masas hasta el sistema participativo reglamentado y ritualizado de algunos Estados socialistas.

La participación auténtica requiere la aparición de dirigentes informados y experimentados que puedan representar a los excluidos en el campo político nacional y frente a los agentes del Estado. Exige también que los grupos excluidos ejerzan una vigilancia constante para controlar a los dirigentes que afirman representarlos, y luchen para vencer formas de *clientilismo* y *paternalismo* muy arraigadas. Lamentablemente, requiere también de elasticidad e ingenio por parte de los excluidos y sus dirigentes para salir adelante tras la represión periódica de sus protestas. Hay una vasta experiencia de tales luchas en América Latina, y en los últimos años unos aliados académicos, políticos y religiosos han ayudado a algunos excluidos a tener un conocimiento histórico de ellas, con preconceptos ideológicos

en general más flexibles que antes.¹ La reciente tendencia regional hacia la democratización política brinda ahora a los excluidos algo más de libertad para promover lo que estiman propios intereses. A su vez, como los recursos del Estado para responder a sus demandas están sometidos a restricciones rígidas (salvo en el sentido de la disposición del Estado para fomentar o tolerar la organización popular), puede que los excluidos y sus aliados se vean forzados a desarrollar un alto grado de autoconfianza y capacidad innovadora.

Por último, la promoción de la participación auténtica requiere que incluso los agentes mejor intencionados y de mayor competencia técnica dentro del aparato estatal moderen sus propios impulsos de acumular poder y su preocupación por las normas estandarizadas. La "concientización" de los pobres ha sido una aspiración por la que han luchado en forma valiente algunos de sus aliados. La "concientización" de los agentes del Estado es una aspiración de particular importancia, en el supuesto de que la investigación reciente de la burocracia pueda ser ilustrativa y de que dichos agentes posean cierto grado de autonomía y cierta capacidad de autocrítica.

¹El Instituto de Investigaciones para el Desarrollo Social perteneciente a las Naciones Unidas ha colaborado, mediante su Programa de Participación, con las instituciones nacionales de investigación en una serie de estudios de estos asuntos según se relacionan con diferentes grupos de América Latina. El Instituto está en vías de publicar estos informes en Ginebra.