

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.	

Nuevas orientaciones para la planificación: un balance interpretativo

Eduardo García d'Acuña*

El Coloquio, cuyos documentos se presentan en este número de la *Revista*, fue una excelente oportunidad para conocer y debatir algunos aspectos de la teoría y de la práctica de la planificación en economías mixtas de mercado, en la búsqueda de nuevas orientaciones que permitan una acción más eficaz de la misma frente a los graves problemas que encaran los países de la región como consecuencia de la crisis internacional. El debate sin embargo no fue fácil, debido a los diversos planos de análisis que adoptaron los expositores, algunos de los cuales se situaron en una perspectiva de teoría general mientras otros se mostraron más preocupados por los contenidos concretos de sus proposiciones.

El propósito de este artículo es efectuar un balance interpretativo de algunos de los trabajos presentados en el Coloquio, con el objeto de extraer orientaciones para el programa de investigaciones en planificación del ILPES.

El autor ha ordenado sus comentarios de acuerdo con el temario adoptado por el Coloquio. Así, en la primera sección aborda diversos aspectos teóricos referentes al marco conceptual general de la planificación y a los paradigmas interpretativos del proceso de desarrollo, en los que se basa la *praxis* misma de la planificación u orientación de dicho proceso. La segunda sección revisa los aportes efectuados en materia metodológica e instrumental, los que si bien necesariamente se apoyan en una determinada concepción teórica, tienen una especificidad que amerita un tratamiento por separado. Por último, la tercera sección destaca los planteamientos efectuados en torno a la gestión político-institucional de la planificación, tanto en lo referente a la capacidad de la autoridad política para gobernar dicho proceso como a la participación que le cabe en él a los actores sociales.

*Director de Programación Económica del ILPES. Las opiniones expresadas son de su entera responsabilidad, pudiendo no coincidir con las de la organización a que pertenece. Los trabajos considerados pertenecen a Dror, Dubois, Holland, Ingelstam, Kogane, Linstone, Van Arkadie, Villarreal y Wolfe, que aparecen publicados en este número de la *Revista de la CEPAL*. Durante el Coloquio otros participantes hicieron valiosos comentarios y aportaron verbalmente y por escrito sus ideas. Sin embargo, por razones de espacio, el autor no ha podido considerarlas.

I

El marco conceptual y los paradigmas interpretativos

1. El marco conceptual general de la planificación

En el Coloquio afloraron necesariamente las críticas a la concepción de planificación que ha predominado desde la posguerra, tanto en los países industrializados como en los menos desarrollados.

Harold Linstone califica esta perspectiva como *tradicional*, o *técnica* (T), señalando que ella está basada en un enfoque puramente científico y tecnológico, tipificado por las siguientes características: a) "problema" bien definido o estructurado; b) posibilidad de encontrar soluciones óptimas; c) capacidad de formular modelos cuantitativos verificables; d) confiabilidad de los datos empíricos; e) posibilidad de efectuar pronósticos sobre el futuro; f) objetividad del sujeto planificador; y g) tiempo lineal objetivo.

Frente a esta perspectiva, Linstone propone dos perspectivas adicionales, las que denomina *Organizacional/Societal* (O) y *Personal/Individual* (P), afirmando que todo sistema complejo puede considerarse desde las tres perspectivas anotadas, las cuales no son opciones de alternativa, ya que "cada perspectiva ofrece percepciones que no ofrecen las otras".

Así, la perspectiva O está basada en una visión del mundo donde la infraestructura social, sus actores e instituciones, y sus valores éticos, son esenciales para explicar los procesos de estabilidad y cambio social; donde las "metas" de la planificación se identifican con modalidades de dicho proceso más que con variables cuantitativas; donde la investigación debe recurrir más a la interacción dialéctica de los actores que al uso de modelos de comportamiento; donde el tiempo, más que tecnológico, es "social"; etcétera.

Por otra parte, la perspectiva P, está asociada a una visión personal del mundo basada en la intuición, en la experiencia del individuo y su proceso de aprendizaje; donde las "metas" consisten en el logro o mejoramiento de situaciones de poder, prestigio o influencia; en que el tiempo tiene una dimensión subjetiva y no cronológica; etc.

Las tres perspectivas son relevantes para quien toma las decisiones. Así mientras la perspectiva T desempeña "el papel dominante en la consideración de direcciones alternativas, ... las perspectivas O y P se vuelven determinantes para una ejecución eficaz".

El esquema presentado por Linstone es altamente sugerente para comprender la realidad de la planificación en la región, sus éxitos y fracasos. Porque es evidente que en la práctica latinoamericana han coexistido al menos dos de las perspectivas anotadas. Por un lado, el enfoque técnico, practicado en general por los organismos de planificación y materializado en la preparación de planes formales de desarrollo y en instancias de decisión dentro de un orden jerárquico y cronológico. Por otro, la perspectiva personal, usualmente asociada a las metas y decisiones del jefe del Estado y de la superestructura política y administrativa, no siempre coincidente con la perspectiva técnica del órgano planificador.¹

La cuestión que resta es cómo hacer confluir ambas perspectivas, más la societal —que podría asociarse a las instancias de participación de la sociedad civil organizada—, en un solo proceso de reflexión, análisis y decisión, que sea *eficiente* en términos de los objetivos del desarrollo. Porque no está demostrado que ello sea necesariamente así. Es ya un lugar común en América Latina el hecho de que planes sensatos desde el punto de vista técnico no son adoptados por su falta de realismo social y político. Como asimismo, la existencia de planes políticos destinados a ganar o consolidar posiciones de poder, que fracasan por no tener un adecuado basamento técnico-económico, o incluso societal. Las derrotas que han experimentado diversos experimentos de corte populista o propuestas de cambio social, en buena medida se originaron en haber sobreestimado los factores de ganancia de poder y de organización de las fuerzas emergentes, a menudo a expensas de principios elementales de planificación económica convencional.

El estudio sistemático del divorcio que ha existido entre las diversas perspectivas es una materia de suyo importante para un organismo con tareas de investigación como el ILPES. Dicho

análisis permitiría explicar por qué se genera esa distancia, a menudo insalvable, entre el proceso técnico del plan, aunque imperfecto, y el proceso real de toma de decisiones. No es fácil investigar el tema, especialmente en procesos actualmente en marcha, ya que él supone conocer y evaluar aspectos delicados de la gestión pública. Sin embargo, un análisis sistemático retrospectivo de experiencias pasadas, con la participación misma de los actores responsables, sería factible y deseable a fin de esclarecer objetivamente este problema.

2. Los paradigmas interpretativos del desarrollo y la planificación

René Villarreal sitúa los problemas que ha enfrentado la planificación en una triple dimensión: técnica, política e ideológica.

Si bien estos problemas se originan en un conjunto de factores de los cuales el autor da una detallada cuenta, en último término la crisis de la práctica planificadora es atribuida a una crisis más profunda de carácter teórico-ideológico: la crisis de los paradigmas interpretativos del proceso de desarrollo que han fundamentado las estrategias aplicadas en la región, tanto aquellas de extracción neoclásica/neokeynesiana, como las basadas en el estructuralismo de la CEPAL, como en el monetarismo neoliberal. Por lo tanto, él sostiene que las falencias de la planificación no hay que buscarlas en deficiencias metodológicas sino que en problemas teóricos sustantivos, que hacen el funcionamiento real de las economías de la región. Por lo tanto, la renovación de la planificación debe empezar con el desarrollo de un nuevo paradigma a partir de los aportes del neo-estructuralismo, el postkeynesianismo y los enfoques de economía política referentes al papel de los agentes económicos y del Estado. Si bien esta tarea privilegia las tareas del economista, ella debe tender a ampliar su alcance en conjunto con el trabajo de otros especialistas.

Brian Van Arkadie sitúa asimismo su crítica y propuestas innovadoras de la planificación en el terreno de la crisis de los esquemas de política económica, monetaristas y keynesianos, en la necesidad de una nueva teoría de la acción del Estado y en los problemas estratégicos esenciales

¹Esta dicotomía ya fue planteada por Carlos de Mattos en su crítica al modelo tradicional. Véase de Mattos (1979).

que deberá enfrentar la política del desarrollo. En este sentido introduce una útil distinción entre planificación rutinaria y planificación estratégica; la primera referida a la adopción institucionalizada de mejores técnicas de uso de recursos al interior del sector público; y la segunda, al manejo de tres cuestiones vitales de la política de desarrollo: la gestión macroeconómica a corto plazo en condiciones de restricción externa; el fomento de una estructura de producción y comercio eficiente a mediano plazo; y la política de distribución del ingreso.

Las propuestas de Villarreal y de Van Arkadie plantean una agenda de singulares proposiciones a los organismos de investigación.

En primer término, la elaboración de un nuevo paradigma interpretativo, supone un esfuerzo notable de reconstrucción teórica, particularmente en el campo de la macroeconomía, pues él debe superar los moldes del monetarismo tradicional, de la llamada síntesis neoclásica/keynesiana, como asimismo los intentos actuales de reconstruir, o destruir, esa síntesis apoyándose en modelos de desequilibrios o en hipótesis de expectativas racionales. A mi entender, tal reconstrucción teórica implica la reelaboración de los modelos macroeconómicos originalmente formulados para entender la dinámica del capitalismo, particularmente las aportaciones de Kalecki; como asimismo, la incorporación renovada de las contribuciones del estructuralismo cepalino y de otros pensadores, particularmente en torno al tema de la inflación estructural, de la insuficiencia dinámica del crecimiento y del estrangulamiento externo. Al respecto, cabe señalar que se ha constituido una moda decir que los problemas actuales de América Latina son diferentes de aquellos de los años cincuenta, estando por tanto obsoletas tanto las interpretaciones teóricas de entonces como sus prescripciones de política. Un observador imparcial sin embargo, vería que en la mayoría de los países, los problemas son los mismos, probablemente agravados por el peso de la deuda, por la agudización de los conflictos internos y por las políticas fiscales y comerciales de los países industrializados. Es a la luz de estas nuevas restricciones que urge el desarrollo de una macroeconomía relevante para América Latina, que permita desarrollar, por una parte, políticas de ajuste; por otra, programas de reactivación productiva autosos-

tenidos en el tiempo; y en tercer término, políticas redistributivas de efectos no reversibles.

Estrechamente ligada a esta labor teórica, están las tres tareas que Van Arkadie fija como prioridades de la planificación estratégica. Y ellas son asimismo prioridades para programas de investigaciones emprendidos a nivel nacional o regional.

Así, a base de la experiencia regional reciente debieran elaborarse esquemas de gestión macroeconómica que definieran y ponderaran el papel de los diversos instrumentos de política económica a corto plazo a fin de encontrar trayectorias de ajuste que junto con regular el desequilibrio externo e interno eviten caídas innecesarias en el producto y el empleo e impliquen una repartición equitativa de los costos involucrados.

En segundo término, es innegable la necesidad de fundar los programas de reactivación y de crecimiento a mediano plazo en un balance adecuado entre la expansión del mercado interno y el aprovechamiento de las oportunidades que ofrezcan los mercados externos. El tema trae de vuelta la tarea de prospección, identificación y explotación de las ventajas comparativas dinámicas que un país pueda tener en la economía internacional, a fin de fundamentar una política sustitutiva y de exportaciones eficaz a largo plazo. Para ello no sólo es necesario establecer un marco adecuado de incentivos de mercado, enfoque privilegiado por el Banco Mundial, sino que también un eficaz esquema promocional por parte de los organismos del Estado, lo cual requiere un cúmulo de estudios que evalúen cuidadosamente las ventajas de largo plazo de diversas actividades para el país en su conjunto. Es decir, criterios para una acertada planificación.

Por último, el tema de la redistribución de los ingresos y la satisfacción de necesidades básicas debiera constituir una tercera tarea prioritaria para la investigación en planificación. Aquí aparecen dos enfoques como necesariamente complementarios. Por una parte, el estudio y propuesta de políticas específicas en cuanto a sectores y grupos sociales atendidos, a partir de experiencias concretas de los países. En segundo término, la evaluación macroeconómica a corto y largo plazo de tales políticas, tanto en sus efectos financieros como reales. Ello supone otra vez

formular modelos más complejos que los puramente económicos para tomar en cuenta las interacciones y externalidades que se dan, por el

mejoramiento de los recursos humanos y del nivel de vida, y por el comportamiento de las variables demográficas.

II

Aspectos metodológicos e instrumentales

Paul Dubois ha hecho una completa y convincente explicación de la metodología de la planificación macroeconómica, de la utilización de modelos cuantitativos y del tratamiento dado a la incertidumbre. Todo ello referido a la experiencia francesa reciente, la cual ha entrado en una fase tal de acuciosidad analítica y de rigor lógico en sus procedimientos, que bien podríamos llamarla *planificación cartesiana*. Nótese sin embargo, de que se trata de una práctica muy peculiar, que difícilmente podría denominarse planificación, en el sentido tradicional del término. De hecho los propios franceses hablan de su modelo como uno de *previsión económica*, entendido como un procedimiento iterativo de conformación de la política económica a corto plazo, en un marco conceptual que recoge la interacción entre los factores condicionantes externos, el comportamiento de los agentes internos y los propios objetivos e instrumentos de la política gubernamental. Se trata así de un esquema flexible, adaptativo y permanente de gestión macroeconómica, que establece un sensato compromiso entre el deber ser y su entorno de posibilidades. Ciertamente hay que añadir que la preocupación por el deber ser de mediano y largo plazo, se despierta cada seis u ocho años, cuando la Oficina del Plan convoca a la tecnoburocracia y al sector privado para pensar el futuro y conformar un "plan-libro" más o menos tradicional. Al parecer, dicho plan corre una suerte muy similar a la de sus homólogos latinoamericanos, ya que no está del todo claro cuán importantes son las directrices a mediano plazo para guiar la acción a corto plazo.

En todo caso, lo vivo y real en la planificación francesa está en la práctica de la previsión económica, hecha en su centro vital, la Dirección de la Previsión del Ministerio de Finanzas, con el concurso del Instituto de Estadística y Estudios Eco-

nómicos (INSEE), quien aporta todo el *software* modelístico, y en una permanente interlocución con la clase política, el sector privado y académicos independientes. Sin lugar a dudas, el esquema francés es de lejos el más completo y coherente método de gestión macroeconómica que existe entre los países de la OCDE.

Junto con señalar el procedimiento institucional, Paul Dubois destaca los méritos de los modelos cuantitativos y hace notar las limitaciones de las estimaciones econométricas. Por último, señala la forma pragmática —programación por escenarios— que se ha adoptado para enfrentar la incertidumbre.

A pesar de las diferencias estructurales que existen entre Francia y los países latinoamericanos, es evidente que hay mucho que aprender del modelo francés. En primer lugar, en éste se ha resuelto en forma tajante el viejo conflicto institucional entre la Oficina de Planificación y el Ministerio de Hacienda, en torno a quién maneja la planificación a corto plazo, y que ha quitado mucha eficacia a una conducción unitaria eficiente en América Latina. Sin embargo, hay que señalar que Kogane en su ponencia advierte que éste es el problema más "intrínseco y difícil" de resolver en el plano institucional, ya que "cuando el sector planificador está subordinado al sector ejecutor... la forma de pensar acerca de los problemas de largo plazo o estructurales suele estar distorsionada por consideraciones de corto plazo". "Cuando la subordinación es a la inversa... podría perjudicarse el desarrollo del Estado por el apego a la coherencia utópica de objetivos de política. Si son iguales e independientes entre sí, el sector ejecutor trataría de llevar a cabo su tarea en forma autónoma, mientras que el papel del sector planificador se volverá 'decorativo' pues se

le mantendrá alejado del proceso real de toma de decisiones”.

Se deduce de lo anterior que el esquema francés como cualquier otro será eficaz en la medida que se logre una adecuada articulación entre el corto y mediano plazo, aspecto que Dubois señala como una preocupación real.

Lars Ingelstam hace asimismo una serie de apreciaciones metodológicas pertinentes a la práctica latinoamericana. En la región se ha oído reiteradamente que la planificación y el mercado no son conceptos antitéticos sino que complementarios, llegando a transformarse esta consideración casi en una base ideológica de la planificación en economías mixtas. Ingelstam sin embargo señala agudamente que si bien existen relaciones *promercado* en la planificación, como aquellas intervenciones destinadas a mejorar su funcionamiento u otras, para acelerar sus procesos de ajuste (i.e., a través de subsidios); también existen relaciones *antimercado*, tipificadas como un conjunto de disposiciones que imponen una lógica social a la lógica de maximización de utilidades; como asimismo relaciones *fuera del mercado*, vale decir la asignación administrativa de recursos que hace la autoridad política. La distinción es pertinente para la elección correcta de los instrumentos a utilizar frente a cada “objeto planificable”.

La segunda consideración útil que contiene el trabajo de Ingelstam se refiere a la cobertura real de las áreas sujetas a una acción planificada. Al respecto, él distingue en crecientes niveles de delimitación las economías *elitista*, *formal* y *total*, clasificación emparentada con las categorías de formalidad e informalidad y de heterogeneidad de la estructura productiva, manejadas en América Latina. Particularmente, en lo que hace a la construcción de modelos analíticos y al diseño de programas, el restringirse al sector elitista y

formal puede acarrear serios errores de interpretación y política. Esto plantea prioridades importantes en las tareas de registro estadístico y contabilidad nacional, para tener una real cobertura de la economía subterránea o subenumerada.

Por último, él formula dos advertencias metodológicas importantes. Primero, no hacer hincapié exclusivo en el nivel de la macroplanificación, ya que es fácil caer en explicaciones puramente mecánicas del proceso de desarrollo, que dejan de lado los comportamientos microeconómicos de los agentes, que están en todo proceso de movilización de recursos. Segundo, precaverse de las “teorías de transición” que surgen de la constatación intertemporal o interespacial de tendencias, especialmente en países desarrollados, para deducir el curso que necesariamente deben seguir los países en vías de industrialización. La aplicación de estas tendencias sólo será útil observando el proceso de transformación real que está en curso en dichos países.

En síntesis, los autores citados han hecho un conjunto valioso de sugerencias metodológicas. El ILPES está en vías de ejecutar, con el apoyo del PNUD, un proyecto sobre renovación de técnicas e instrumentos de planificación que cubre varias líneas de investigación, entre ellas, el montaje de sistemas de información para permitir el seguimiento coyuntural de la economía y la previsión de tendencias a corto plazo; el desarrollo de esquemas de gestión macroeconómica a corto y mediano plazo con el apoyo de los modelos analíticos correspondientes; la formulación de metodologías para la programación plurianual del presupuesto del sector público, incluyendo los entes descentralizados y las empresas del Estado. Estos estudios ciertamente se beneficiarán en su ejecución, de los comentarios metodológicos anteriores.

III

Gestión político-institucional de la planificación

Que la planificación del desarrollo no se agota en los estudios de diagnóstico ni en los ejercicios de simulación del futuro es ya una proposición ampliamente aceptada. En una economía mixta de mercado el plan supone la toma de decisiones de una multiplicidad de agentes, públicos y privados, las que no sólo son decisiones individuales sobre asignación y acumulación de recursos, que entrañan transacciones de mercado, sino que también decisiones individuales o grupales sobre el marco institucional y de políticas dentro del cual opera el mercado. Los límites de la propiedad pública *vis-a-vis* la privada, el papel de la inversión extranjera, el grado y la extensión de la protección arancelaria, la magnitud de la carga tributaria y su distribución, el alcance real de las políticas redistributivas, etc., son todas cuestiones que definen el marco institucional o arena política real donde se da el proceso de desarrollo, con o sin plan.

Así aparecen a lo menos tres cuestiones relevantes para el planificador. Por una parte, quiénes son los agentes participantes. Segundo, cuáles son sus motivaciones y comportamientos. Tercero, qué posibilidad existe, en un régimen de democracia política, de llegar a un consenso básico que haga posible un proyecto nacional de desarrollo.

Marshall Wolfe hace un notable intento de tipificar el heterogéneo mundo de agentes que actúa en las sociedades latinoamericanas, difícilmente asible con las categorías de la sociología tradicional. Nos señala los problemas que obstaculizan la adopción de políticas coherentes y que se originan en una arraigada desconfianza de los agentes hacia planes ambiciosos de desarrollo acometidos por gobiernos por los discutibles resultados que han tenido, en su confianza de manipular o sabotear las políticas públicas y una pérdida de confianza hacia los paradigmas de desarrollo planteados por las tecnocracias, agravada por los efectos de la crisis. A pesar de que este "sombrio atolladero" no tiene salidas fáciles, Wolfe confía en que las mayorías nacionales, frente a la urgencia de salir de la crisis, llega-

rán a un cierto grado de entendimiento mutuo sobre las políticas viables y su propia participación en ellas, como algunas propuestas recientes de pactos nacionales y de planificación concertada parecen sugerir.

Stuart Holland, a partir de su acuciosa crítica del esquema francés de planificación indicativa, busca delinear las características de un nuevo modelo de planificación democrática que vaya más allá de la mera intervención estatal para salvar a grupos empresariales en falencia o contrarrestar el desempleo, la inflación o el déficit público sin los medios adecuados.

El cree posible y deseable el logro del consenso de los actores siempre que se base en un proceso de negociación social para nuevos fines, lo cual entraña necesariamente una compensación entre diferentes grupos y clases sociales. Por lo tanto, el nuevo marco supone reintroducir el pluralismo y democratizar el mercado, superando la dominación de pequeños pero poderosos grupos de intereses que usualmente se coligan con el Estado en el modelo de "mercados administrados". Implica la creación de nuevas formas de empresas públicas y cooperativas mediante las cuales el público puede emprender en forma diversa lo que la empresa privada no puede o no desea realizar y supone asimismo la participación de los sindicatos, a menudo renuentes a entrar en negociaciones que vaya más allá de la cuestión salarial; y de los consumidores, para darle una verdadera función social al mercado.

Las decisiones fundamentales de producción e inversión en este esquema requieren la celebración de acuerdos y contratos de planificación entre el gobierno y las grandes empresas públicas y privadas, similares a los celebrados por gobiernos laboristas en Gran Bretaña, Francia, Italia, Bélgica y otros países.² En ellos es deseable la participación de los sindicatos, para asegurar su viabilidad. Por otra parte, dado que el número de empresas que dominan la macroeconomía es pe-

²Para una propuesta de planificación por empresas en América Latina, véase Núñez del Prado (1982).

queño, en países europeos y también latinoamericanos, estos contratos de producción e inversión serían un complemento eficaz de las políticas macroeconómicas generales, al reforzar los objetivos de éstas en materia de empleo, estabilidad y crecimiento.

En resumen, el modelo de planificación con negociación abre según Holland, la posibilidad de incorporar tres grandes objetivos de la planificación democrática: a) un mejor equilibrio de poder entre la gran empresa, los trabajadores y el gobierno, b) una conciliación de intereses entre la gran empresa y el resto de los productores y consumidores, y c) evitar tanto los excesos del dirigismo y estatismo, como la ineficacia de la planificación indicativa.

Por último, Dror resume en dieciocho proposiciones sus planteamientos sobre el tema de la gobernabilidad, la participación y los aspectos sociales de la planificación. El énfasis principal de sus proposiciones está en el mejoramiento del "pensamiento central del gobierno" y de las élites políticas, para lo cual propone la creación de escuelas de política nacional destinadas a formar núcleos de planificadores que constituyan verdaderas "islas de excelencia". Estos núcleos podrán planificar en forma desapasionada las difíciles decisiones que el gobierno debe tomar particularmente en tiempos de crisis. Lo anterior permitirá mejorar la capacidad de gobernar de la autoridad política, lo que podrá complementarse con un enfoque "cuasi-empresarial" que integre a los principales actores sociales y económicos en el plano político. En cuanto a la participación de la comunidad, se propone que la planificación detallada y su ejecución se delegue a dependencias regionales y locales. Respecto de los mercados, la autoridad debiera ejercer una política firme que evite presiones externas de excesiva libertad o control, asegurando su estabilidad y pronosticabilidad. Por último, la "participación masiva", la "ilustración del público", el "liderazgo visionario" y la contención de la "violencia social", son todos ingredientes necesarios para asegurar la "governabilidad" del proceso social.

¿Qué lecciones podemos derivar de las propuestas anteriores?

En primer término, de Wolfe valoramos la necesidad de conocer mejor los actores sociales reales que intervienen en las heterogéneas sociedades latinoamericanas, su ideología frente al desarrollo y sus comportamientos reales y potenciales. Esta es una tarea donde la contribución de la sociología política y económica es esencial. Sin tener un cuadro referencial de estos agentes, difícilmente podrá formularse un plan o una estrategia de acción válida, ni menos un esquema o propuesta de concertación.

En segundo término las propuestas de Holland nos muestran cuán necesario es el debate sobre las formas posibles de la concertación social en América Latina, discusión que debe ir más allá de los propios gobiernos, incorporando a ella a las organizaciones de la sociedad civil. Para un organismo como el ILPES, ello supone extender e intensificar formas de trabajo con organismos no gubernamentales, ya iniciadas en el campo de la capacitación en planificación. Este trabajo debiera necesariamente nutrirse con investigaciones de base sobre esquemas ya ensayados o en curso de aplicación, a fin de detectar sus factores de éxito o fracaso.

Por último, las proposiciones de Dror difícilmente pueden ser rebatidas en su intención de fortalecer la formación político-técnica de los planificadores y de las élites políticas gobernantes. Sin embargo, cabe señalar que el reforzamiento de la capacidad de mando de la autoridad no es suficiente sin un correlativo mejoramiento de las habilidades de la sociedad civil para influir decisivamente en la formulación de planes y políticas de desarrollo. Al respecto, vale la pena recordar que precisamente en este continente gobiernos autoritarios han fracasado a pesar de disponer de la suma del poder político y del apoyo de una tecnoburocracia ilustrada. Aparentemente, la sabiduría planificadora se funda más en un mecanismo social que permita corregir a tiempo los errores, que en el puro fortalecimiento de la capacidad de gobierno de la autoridad central.

Referencias bibliográficas

De Mattos, Carlos (1979): Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana, *Revista de la CEPAL* N° 8, Santiago de Chile, agosto.

Núñez del Prado, Arturo (1982): La planificación por empresas en los nuevos escenarios, *Pensamiento Iberoamericano* N° 2, julio-diciembre.