

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.	

Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina

*Carlos A. de Mattos**

A partir de la primera mitad del decenio de 1950 se desarrolló en América Latina una orientación de planificación que fue intensamente utilizada en diversos países de la región. El autor sostiene que los rasgos de voluntarismo utópico, reduccionismo economicista y formalismo que la caracterizaron, hicieron que ella no fuese de mayor utilidad real para el manejo de las políticas públicas y que su incidencia en los procesos decisorios reales fuese en general de muy poca relevancia. Empero, sin mayor vinculación con tales experiencias, en diversos países de la región se desarrollaron procesos decisorios nacionales en función de los proyectos políticos sustentados por los grupos sociales dominantes, que pueden ser considerados como verdaderas experiencias de planificación capitalista.

Afirma que la planificación será necesaria en el futuro de los países latinoamericanos y discute cuál sería la planificación viable en el caso de formaciones sociales capitalistas complejas. Así, considera cuáles podrían ser las condiciones mínimas para el éxito de una experiencia de planificación capitalista, considerando para ello factores tales como la gravitación de la racionalidad dominante en estos sistemas, el peso de la ideología de los grupos sociales dominantes y de sus respectivos proyectos políticos, la actitud de la burocracia estatal hacia los mismos, y las limitaciones de las teorías sociales disponibles en tanto fundamentos de los procesos de decisión y acción social.

El artículo concluye con una discusión sobre las modalidades posibles de planificación en países con las características predominantes en América Latina.

*Director del Programa de Capacitación del ILPES. Una primera versión de este artículo fue elaborado para ser presentado al *Seminario Internacional sobre "O Estado e o Planejamento: os Sonhos e a Realidade"*, realizado en Brasilia del 16 al 19 de septiembre de 1986, en conmemoración de los 20 años del Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Económico (CENDEC). La presente versión se ha beneficiado de valiosos comentarios que el autor recibió de Paulo Roberto Haddad, Roberto Pereira Guimarães y Héctor Pistonesi.

"...cada intervención sobre estructuras sociales complejas tiene imprevisibles consecuencias y los procesos de reforma sólo pueden defenderse en tanto escrupulosos procesos de prueba y error, controlados cuidadosamente por aquéllos que tendrán que soportar las consecuencias".

Jürgen Habermas (1985)

Introducción

El análisis del período que se desarrolló bajo el impulso de la Alianza para el Progreso parece constituir un adecuado punto de partida para intentar esbozar algunas reflexiones sobre el tema de la planificación en los países latinoamericanos; ello, por cuanto fue en ese período cuando quedaron establecidos los principales rasgos que definieron una concepción o modalidad latinoamericanas de planificación que entonces se impuso y que aún continúa teniendo influencia en mucho de lo que se sigue diciendo y haciendo en esta materia.

Aun cuando no es posible ignorar que en América Latina existieron experiencias de planificación, concebidas como tales, con anterioridad a ese período (como, por ejemplo, la que se desarrolló durante los dos primeros gobiernos de Perón en Argentina, la del período Kubitschek en Brasil, la del primer gobierno de Liberación Nacional en Costa Rica, etc.), lo que aquí nos interesa destacar es lo que realmente define y cristaliza una ortodoxia latinoamericana de planificación, aquello que se desarrolló, en sus niveles teórico y práctico, principalmente desde comienzos del decenio de 1960.

Hasta entonces la palabra planificación solía tener, en el lenguaje de buena parte de los elencos gubernamentales latinoamericanos, la connotación de algo indeseable; incluso el eufemismo "programación", al que se solía recurrir con frecuencia, no alcanzaba a eliminar totalmente esta connotación. Las razones de esta situación se podían encontrar principalmente en el hecho de que entonces la palabra planificación era corrientemente asociada, por una parte, a los métodos y procedimientos que estaban siendo utilizados para la construcción del socialismo en la Unión Soviética desde los comienzos del período estalinista, proceso que era observado con generalizada adversión por la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos y, por otra, a estrategias de carácter intervencionista, dirigista o proteccionista, todas ellas muy discutidas y poco aceptadas en la época.

Hacia 1960 esa situación enfrentó un cambio radical; en efecto, la conferencia de países latinoamericanos realizada en Punta del Este en 1961, así como la consecuente creación de la Alianza para el Progreso, contribuyeron a una decisiva y singular legitimación formal del término planificación y, aun del oficio de planificar, por lo menos tal como entonces fueron entendidos. Esto ocurrió como consecuencia de que, por una parte, en los documentos finales de la reunión se reconoció la necesidad de formular y ejecutar planes nacionales y de que por otra parte, la Alianza para el Progreso, entendida como un mecanismo de cooperación financiera con los países latinoamericanos, estableció como requisito que éstos dispusiesen de planes de desarrollo económico y social para poder optar a dicho financiamiento.

En ese contexto, irrumpió, se desarrolló y se afirmó una forma de concebir la planificación que, desde entonces, ha tenido una decisiva influencia en la mayor parte de lo que se ha dicho y se ha hecho en este ámbito. Quizás sea importante subrayar que en los medios latinoamericanos directamente vinculados al tema de la planificación esta concepción fue aceptada prácticamente sin discusión y que ello se desarrolló en una acti-

tud de curioso aislamiento intelectual; en efecto, aun cuando en otras partes del mundo tenía lugar una estimulante discusión sobre papel y modalidades alternativas de planificación, que de hecho incluía un cuestionamiento a fondo de la concepción aquí adoptada, esta discusión fue inexplicablemente ignorada por buena parte de los planificadores latinoamericanos de la época.

De esta manera se estableció una verdadera ortodoxia latinoamericana de planificación que, durante un período relativamente prolongado, se constituyó en el único camino aceptado como válido para encarar los trabajos respectivos. Cuando esta concepción mostró claramente su inoperancia en la práctica, la respuesta más frecuente consistió en ubicar las correspondientes evaluaciones en el marco de una discusión generalmente intrascendente sobre la llamada "crisis de la planificación", en la que se tendió a eludir el análisis de los factores que habían estado incidiendo más profundamente en aquellos inocuos resultados.

El estudio de los principales rasgos o atributos de esta modalidad tradicional de planificación permite plantear algunas hipótesis sobre las razones del fracaso de la experiencia que fue encarada a base de dicha concepción.

I

Los principales rasgos de la ortodoxia latinoamericana de planificación¹

Tres rasgos principales estrechamente interrelacionados, podrían destacarse al tratar de caracterizar y analizar la modalidad de planificación que estuvo en boga en la mayor parte de los países latinoamericanos desde la época de la Alianza para el Progreso. En primer lugar, cabría destacar un cierto *voluntarismo utópico*, que se expresó principalmente en la orientación y el contenido preconizado para los planes y que, en lo esencial,

emanaba de la ideología de los planificadores. En segundo lugar, se podría mencionar un excesivo *reduccionismo economicista*, derivado del hecho de haber intentado circunscribir la observación, descripción y explicación de los procesos sociales al marco provisto por la teoría económica, para, con ese fundamento intentar definir las políticas para el manejo de los mismos. En tercer lugar, el predominio de un marcado *formalismo* en los procedimientos recomendados y adoptados, considerados como esenciales para el correcto cumplimiento de las tareas de planificación.

El rasgo de *voluntarismo utópico* se adscribe a la planificación tradicional latinoamericana co-

¹En un trabajo anterior nos hemos referido con mayor detalle al proceso de gestación y de desarrollo, así como a los resultados de la práctica, de esta concepción de planificación en América Latina (de Mattos, 1979).

mo consecuencia del hecho de que los planificadores tendieron a anteponer su ideología a la del grupo social que tenía el control efectivo de los procesos de toma de decisiones. En lo esencial, ello se tradujo en que la orientación y el contenido de los planes que fueron elaborados en esta etapa, respondieron antes a las aspiraciones y a los intereses de los planificadores que a las de los decisores. Tal orientación y contenido respondió al modelo normativo adoptado, que se constituyó en el fundamento de la mayor parte de los planes elaborados en el período analizado; en lo esencial, se trataba de un modelo de corte estructuralista (o desarrollista) que, habiendo sido esbozado originalmente por la CEPAL, fue adoptado e impulsado posteriormente por la Carta de Punta del Este. Este documento —que habrá de jugar un papel fundamental en el desarrollo de la concepción tradicional de la planificación latinoamericana— al mismo tiempo que incluye una enumeración taxativa de los elementos centrales del modelo, aconseja su adopción en el entendido de que su ejecución constituiría el camino más adecuado para la superación de los principales problemas que enfrentaban los países de la región.

La planificación latinoamericana quedó largamente marcada por esta temprana asociación: una evaluación de la experiencia cumplida al amparo de los lineamientos de esta concepción, realizada ya en 1965, así lo reconoce al afirmar que “en el caso latinoamericano la planificación ha venido a ser considerada como el instrumento fundamental para superar la condición de subdesarrollo, transición que supone cambios institucionales y de estructura económica muy profundas” (ILPES, 1966, p. 13). En este contexto, se ha tendido desde entonces en el ámbito de los países latinoamericanos a identificar planificación con planificación-del-desarrollo y, al mismo tiempo, se ha asociado el concepto de desarrollo a la orientación y al contenido del mencionado modelo estructuralista.

En el marco de esta concepción, la figura del planificador tendió a ser idealizada, en tanto se le ubicaba cumpliendo el papel de agente de cambio social y se le suponía dotado de cierta autonomía para actuar en tal sentido. Una profusa literatura generada en ese período pone en evidencia cómo los propios planificadores tendieron a contemplarse a sí mismos desempeñando este papel y a creer que el producto de su trabajo

podría conducir efectivamente a la realización de los profundos cambios que estimaban que era necesario operar en la realidad latinoamericana.

De tal forma, esta concepción de planificación tendió a olvidar que las decisiones sobre la orientación y el contenido de los procesos reales de planificación son independientes de la ideología de los planificadores, salvo en aquellos casos en que éstos son al mismo tiempo decisores. Como es obvio, la idealización que ello supone emana de un análisis abstracto, que tendió a dejar de lado la consideración de los condicionamientos histórico-estructurales que inciden en los procesos decisivos reales y, en especial, del papel que desempeñan los intereses y la ideología de los grupos sociales que intervienen en ellos. Se tendió a desconocer que la orientación y el contenido esencial de todo proceso real de planificación nacional está siempre orientado por la ideología de los grupos sociales dominantes y al servicio de ella, la que, en última instancia, se expresa en las decisiones adoptadas a través de las diversas instituciones del Estado. En este contexto, los expertos o técnicos en planificación, cuando realmente planifican, lo hacen en función del proyecto político vigente y, por ende, de la ideología de quienes poseen el control efectivo del proceso decisonal. Como afirma Octavio Ianni “...la planificación es un proceso que comienza y termina en el ámbito de las relaciones y estructuras de poder” (O. Ianni, 1971, p. 300). En otras palabras la planificación es una actividad esencialmente política, destinada a dar dirección y coherencia a un concreto proceso social, basada en las orientaciones normativas de las clases dominantes en ese momento histórico.

Estas consideraciones nos llevan directamente al análisis del segundo rasgo de la planificación tradicional latinoamericana, esto es, su *reduccionismo economicista*, el que se puede inferir del hecho de que los sistemas nacionales tendiesen a ser observados, descritos y explicados casi exclusivamente a través de su dimensión económica y de que se entendiese que el manejo de los mismos podía y debía ser encarado esencialmente con instrumentos de política económica.² Por ello, no

²En la mayor parte de sus trabajos más recientes, al presentar y fundamentar su propuesta sobre planificación estratégica situacional Carlos Matus ha insistido en las limitaciones de las categorías económicas y en la necesidad de

debe sorprender que buena parte de las definiciones de planificación usuales en la época, no fuesen, en su esencia, más que definiciones de planificación económica.

Con este limitado fundamento teórico, los diagnósticos de las realidades nacionales a las que estaban referidos los planes tendieron a circunscribir sus análisis sobre escasez de recursos a la mera consideración de aquellos factores que destaca la teoría económica; ello significó dejar de lado el estudio de la gravitación que, en los procesos concretos, tenían la escasez de recursos políticos, de conocimientos, de información, etc. En ese contexto, no fue posible observar y considerar la importancia de aquellos problemas que Habermas (Habermas, 1973) califica como déficit de legitimación y evaluar la gravitación que ello tiene en el alcance posible de los procesos decisorios nacionales. De esta manera, sólo se pudo tener una comprensión parcial e insatisfactoria del funcionamiento de cada sistema nacional en toda su complejidad, lo que condenó de antemano todo intento de conducción efectiva de los procesos sociales por la vía de las decisiones y acciones provenientes de este tipo de planificación.

El enfoque economicista de la planificación se sustentó en la convicción de que resultaba posible el manejo racional de las variables económicas a través de los instrumentos de política económica para reproducir así en la realidad los comportamientos previstos y, de esta manera, lograr el cumplimiento pleno de los objetivos establecidos. Los supuestos subyacentes en este reduccionismo llevaron a soslayar el alcance y la magnitud del conflicto social derivado de la dispersión ideológica y de poder que caracteriza la situación sociopolítica de estos países. Por consiguiente, el cuadro de turbulencia y de incertidumbre característico de la dinámica de los sistemas sociales periféricos nunca pudo ser cabalmente aprehendido y, por lo tanto, su posible manejo se escabulló del área de acción atribuida a la planificación.

Por otra parte, en el ámbito de esta peculiar forma de observar y explicar la dinámica de los sistemas nacionales, se puede ubicar la percep-

ción también peculiar que se tenía de los actores sociales que desempeñaban papeles protagónicos en la determinación de la orientación y el contenido de los procesos sociales concretos. La inexistencia, o la superficialidad, de los análisis sobre los procesos reales de toma de decisiones permitió, sin mayor discusión, suponer la existencia efectiva de los actores sociales necesarios para la ejecución de los lineamientos normativos propuestos, coincidiendo además que ellos estarían dotados de los atributos requeridos en tal sentido.

Esta manera de percibir a los actores sociales es particularmente relevante en lo que atañe al Estado. En un importante trabajo sobre el tema, Gurrieri analiza la concepción del Estado subyacente en el pensamiento de la CEPAL, señalando que "el Estado ha tenido siempre en los escritos de la CEPAL un tratamiento un poco paradójico: se lo considera agente decisivo en la formulación y aplicación de la estrategia de desarrollo, pero no se analiza a fondo su cambiante naturaleza real. La solución de esa paradoja se ha logrado suponiendo la existencia de un Estado planificador y reformista ideal, que cumpliría a cabalidad la función que se le ha asignado" (Gurrieri, 1984, p. i). Y más adelante el mismo autor agrega que esa "imagen, en gran medida implícita, que la CEPAL tenía del Estado" se podía resumir en "los rasgos de unidad y coherencia internas, autonomía frente a los demás agentes económicos, supremacía política y económica, capacidad técnico-administrativa y control de las relaciones económicas externas. Tales rasgos constituían el núcleo del Estado planificador ideal, cuya supuesta existencia permitió soslayar un tratamiento directo y sistemático de los problemas políticos del desarrollo" (*Idem*, p. ii). Esta concepción del Estado fue la que adoptó la planificación tradicional latinoamericana y la que le permitió, durante un buen tiempo, formular planes sin considerar la gravitación de la ideología de los grupos en el poder; vale decir, amparada por el reduccionismo economicista en que se apoyaba, la planificación fundó buena parte de sus análisis en una imagen ficticia del Estado, pero que resultaba funcional a la orientación y al contenido de los planes elaborados. Por otra parte, sin el respaldo de estos supuestos difícilmente se hubiese podido sustentar la imagen del planificador y de la planificación al servicio del cambio social.

trabajar a base de una categoría totalizante, que permita aprehender la dinámica de un sistema complejo en toda su variedad (ver en particular Matus, 1985).

La concepción sobre los actores sociales y, en particular, sobre el Estado, emanaba también de un análisis que rehuía considerar los condicionamientos sociales y políticos que caracterizaban a los procesos reales; con esta perspectiva, resultaba imposible profundizar el conocimiento sobre la naturaleza y el papel del Estado en las formaciones sociales capitalistas latinoamericanas y comprender las motivaciones de los actores que controlaban los respectivos procesos de decisión. La imagen del Estado como "un campo de lucha entre núcleos de poder estatales y privados, con sus orientaciones y racionalidades particulares, que pugnan por imponer sus propios intereses" (Gurrieri, 1984, p. ii), nunca logró ser percibida con claridad en los análisis de planificación de este período. En esa óptica, el Estado concebido como expresión de un pacto de dominación sustentado por una red de alianzas entre diversos grupos sociales, velando por la preservación de la cohesión de la respectiva formación social, en nombre de un supuesto interés general, quedó siempre al margen del análisis; con ello se diluyó la posibilidad de lograr una mejor comprensión de los principales condicionamientos que afectaban a los procesos de toma de decisiones regidos por el Estado y, por consiguiente, se obstaculizó el camino a una aproximación a una delimitación más realista del campo de lo realmente viable para las acciones de planificación.

En última instancia, los rasgos de voluntarismo utópico y de reduccionismo economicista, que caracterizaron a la ortodoxia latinoamericana de planificación, impidieron el análisis en profundidad del problema de la viabilidad política de los lineamientos normativos sustentados por los planes; ello, por cuanto la falta de conocimientos sobre la naturaleza de los procesos de decisión reales no permitía identificar los *límites de lo posible* que, en cada caso concreto, constreñían a estos procesos y a las políticas que de ellos podían emerger. De esta manera, la planificación irrumpió en los países latinoamericanos en forma mitificada, rodeada de una aureola de mesianismo que, a la larga, redundó en que comenzase a ser observada como algo utópico. Y con ello se inició un proceso de desvalorización de la propia idea de planificar, especialmente en el ámbito político.

El tercer rasgo anotado se refiere al *formalis-*

mo que imperó en la época y que todavía subsiste en la práctica de planificación de algunos de los países de la región; en lo esencial, este rasgo está referido tanto a los procedimientos adoptados, como a la organización institucional que se recomendó instituir o fortalecer para la conducción de los procesos respectivos.

En lo que concierne a los procedimientos se difundió una cierta mecánica de trabajo, inspirada básicamente en el método de la "planificación por etapas" originalmente propuesto y desarrollado por Tinbergen. El procedimiento adoptado se apoyaba en una secuencia de tareas que, en lo esencial contemplaba la preparación de un diagnóstico, la fijación de objetivos y metas, la previsión del comportamiento de las variables económicas, el diseño de políticas y la identificación y elaboración de programas y proyectos. Este proceso culminaba en la elaboración de un plan económico global, el cual era considerado como el imprescindible elemento articulador y conductor del proceso que se deseaba iniciar.

En lo esencial, este tipo de documento —cuyos antecedentes más lejanos se pueden encontrar en los procedimientos desarrollados y adoptados por la planificación soviética a fines del decenio de los años 20— resultaba del esfuerzo desplegado por los equipos técnicos de ciertos organismos especialmente constituidos al efecto. El plan económico global resultante, con características de plan-libro, era elaborado *ex-ante* en su totalidad, y estaba referido al sistema económico en su conjunto. Generalmente se caracterizaba por un detallado contenido cuantitativo, resultante de la identificación pormenorizada del comportamiento en un horizonte de planificación a mediano plazo de un conjunto de variables macroeconómicas, realizada en función del cumplimiento de los objetivos establecidos, frecuentemente centrados en determinadas metas sobre el crecimiento del producto. Esta modalidad de trabajo se basaba en la creencia de que era posible imprimir al sistema económico el comportamiento asignado por el plan, lo que, a su vez, suponía la permanencia y validez de tal comportamiento durante el horizonte de planificación establecido. Esto entrañaba el supuesto adicional implícito de la existencia de un apreciable grado de autonomía nacional y de estabilidad interna del sistema, todo lo cual resultaba difícil de aceptar

especialmente para el caso de una formación social periférica.

En la práctica estos procedimientos mostraron rápidamente su inadecuación a la dinámica de los procesos sociales de estos sistemas; el excesivo detalle y la rigidez de los planes determinaron invariablemente su rápida obsolescencia, de forma que, en la mayor parte de los casos, ya habían envejecido a la fecha de su publicación, careciendo sus previsiones para entonces de toda validez. En otras palabras, el plan-libro demostró, por su excesiva rigidez, no ser un instrumento adecuado para el manejo de las situaciones de incertidumbre y turbulencia social características en nuestros países.

Por otra parte, a ello debe agregarse que algunas de sus características esenciales contribuyeron a cimentar el desprestigio de la planificación: en efecto, como los planes establecían un conjunto de compromisos rígidos en cuanto al comportamiento previsto de un conjunto de variables —comportamiento que de antemano se podía saber que era incumplible—, buena parte de ellos fueron juzgados por no ser capaces de lograr lo prometido.

El segundo aspecto vinculado al rasgo de formalismo de la planificación tradicional latinoamericana se refiere a su propuesta básica en lo que respecta a mecanismos institucionales para producir los planes: la recomendación de establecer organismos centrales de planificación (OCP). Este tipo de arreglo institucional también tiene sus antecedentes más lejanos en aquel que había sido establecido por la planificación soviética, de donde, en última instancia, fue copiado. En todo caso, cabe advertir que, en el caso soviético, la existencia de una oficina central nacional de planificación que, a través de un conjunto de índices e indicadores consignados en un plan global, pudiese orientar y dirigir el proceso, apareció como exigencia lógica en virtud de las necesidades planteadas por un sistema en el que habían sido suprimidas las indicaciones suministradas por los precios en el mercado. Inmediatamente después de la segunda guerra mundial, varios países de Europa occidental adoptaron procedimientos institucionales análogos, creando, con distintas denominaciones, sus propios OCP. En las particulares condiciones de relativa estabilidad y consenso que allí existieron por un lapso reducido, esos OCP resultaron funcionales a

las finalidades para las que habían sido establecidos. Posteriormente, con la modificación de tales condiciones iniciales, estos organismos fueron perdiendo funcionalidad y, con ello, también fueron perdiendo gravitación en los procesos decisivos nacionales.

En los países latinoamericanos, cuando se inició el proceso de adopción de la planificación, se tendió rápidamente a imitar este tipo de arreglo institucional. Esto se hizo más notorio en el período de la Alianza para el Progreso, cuando lo realmente importante no era tanto planificar como disponer de un plan para poder aspirar al financiamiento prometido. Para ello se requería de un organismo especialmente dedicado a esta tarea, puesto que las instituciones ya existentes en el aparato burocrático del Estado, por estar afectadas a funciones específicas, generalmente especializadas, carecían de la visión holística requerida por la planificación global y, en general, no disponían del *know-how* necesario para ello. Se impuso así la idea de establecer un organismo central, de carácter nacional, con responsabilidad en el manejo de las tareas de planificación; sin embargo, en la práctica, una vez establecido, este nuevo tipo de organismo no pudo generalmente lograr una articulación satisfactoria con el resto de los componentes de la burocracia estatal. A ello contribuyó el hecho de que, en cuanto las restantes entidades públicas comenzaron a percibir que las atribuciones asignadas a esta nueva institución implicaban una apropiación de funciones que hasta entonces habían estado en poder de ellas, se planteó una fuerte pugna para impedirlo.

Por las atribuciones que les fueron otorgadas a los OCP en el momento de su creación, y por las que efectivamente lograron obtener en la pugna por el control de segmentos del proceso nacional de decisiones, en la mayor parte de los casos se fue configurando, en el marco de sus trabajos, una situación de claro divorcio entre las actividades de diseño y las de ejecución; en efecto, mientras estas entidades se ocupaban preferentemente de establecer las orientaciones generales del proceso y de traducirlas en planes globales de mediano plazo, las restantes instituciones del sector público continuaron desempeñando sus tareas rutinarias habituales en materia de diseño y ejecución de políticas, en sus respectivas áreas jurisdiccionales, funciones de las que nunca se las

pudo despojar. En estas condiciones, los ocp en general no pudieron lograr una inserción funcional en el aparato burocrático del Estado; no obstante, la mayor parte de ellos logró asegurar su supervivencia institucional, aun cuando en desmedro de su peso efectivo en los procesos de toma de decisiones sobre políticas públicas y, a la larga, sólo pudieron desarrollar actividades relativamente intrascendentes desde el punto de vista político.

A la luz de esta experiencia, cabría preguntarse si este tipo de arreglo institucional establecido con el propósito de orientar y conducir los procesos nacionales de planificación a base de organizaciones centrales especialmente creadas al efecto, constituye realmente una respuesta adecuada para el mejor cumplimiento de aquellas tareas. La actual configuración del aparato burocrático del Estado latinoamericano —habida cuenta de sus raíces históricas y de su respectivo proceso de formación, de los resultados obtenidos por los diversos esfuerzos de reforma administrativa y de la propia experiencia desarrollada desde el decenio de los años 60 en materia de planificación y de diseño y ejecución de políticas públicas— ofrece aspectos cuyo análisis aporta elementos de juicio suficientes como para poner en tela de juicio la adecuación de este tipo de organización para el cumplimiento de las importantes funciones que le fueron asignadas. Para

que los ocp pudiesen cumplir cabalmente con tales funciones, parecería necesario que surgiesen condiciones propicias para una profunda reforma de la estructura del aparato público latinoamericano, de manera que fuese posible dotar a estos organismos de las atribuciones y el poder requeridos para orientar y conducir los respectivos procesos de planificación; sin embargo, en la situación actual ello no parece probable, por lo que sería aconsejable pensar en arreglos institucionales más prácticos y flexibles.

En conclusión, la práctica que se desarrolló en diferentes países latinoamericanos siguiendo los lineamientos de esta concepción tradicional de planificación, aun cuando dio origen a un intenso trabajo de elaboración de planes globales y de creación de ocp, no parece haber tenido mayor trascendencia política. En efecto, si bien no cabe duda que esta experiencia también aportó un conjunto de contribuciones positivas para los respectivos países latinoamericanos (propició un mejor conocimiento de las diversas realidades nacionales, contribuyó a la modernización del aparato burocrático del Estado, influyó decisivamente en el perfeccionamiento de los sistemas nacionales de información, etc.), no es menos cierto que, desde el punto de vista de su incidencia en los procesos reales de toma de decisiones, sólo tuvo resultados muy modestos en la mayor parte de los casos.

II

Posibilidad y necesidad de la planificación en América Latina

Los resultados de la experiencia cumplida bajo la égida de la concepción tradicional de la planificación latinoamericana autorizan a replantear preguntas como la siguiente: ¿es posible la planificación en formaciones sociales capitalistas?; y, en caso de respuesta afirmativa a esta pregunta, ¿es necesaria la planificación en este tipo de sociedades nacionales?

Para la discusión de estos temas resulta útil confrontar los resultados de la experiencia antes revisada con los que se lograron en aquellos casos

en que se avanzó en la realización de los proyectos políticos de los grupos sociales dominantes, a través de un conjunto relativamente coherente de decisiones y acciones. A este respecto, la historia reciente de los países latinoamericanos permite identificar casos concretos de procesos de ejecución, con relativo éxito, de secuencias de políticas públicas de corto, mediano y largo plazo, diseñadas y ejecutadas en función de los lineamientos fundamentales del proyecto político sustentado por aquellos agentes que tenían, en esa

circunstancia histórica, el control efectivo de los procesos nacionales de toma de decisiones. Obviamente, al hacer esta afirmación no se intenta sugerir la existencia de procesos de ejecución de proyectos políticos inmutables, ya que, a lo largo de la contradictoria dinámica de los respectivos procesos sociales, durante el período de su vigencia, tales proyectos debieron enfrentar necesariamente múltiples correcciones y modificaciones, como resultado de las consecuencias de su confrontación con los intereses y las demandas de otros actores sociales.

Ejemplos de experiencias de este tipo, se pueden encontrar antes, durante y después del ya comentado período de legitimación política de la planificación. A este respecto, podemos pensar, entre otros, en los procesos de decisión que acompañaron la ejecución de proyectos políticos tales como los del PRI en México, del "Estado Novo" en el Brasil y del batllismo en el Uruguay. Dejando de lado la discusión sobre las imperfecciones y limitaciones que estos procesos puedan haber tenido, cada uno de ellos, observado en una perspectiva de largo plazo, ejemplifica un caso concreto de realización, en mayor o menor grado, de los lineamientos centrales del proyecto político nacional impulsado por los grupos sociales hegemónicos en el tiempo histórico en que esa hegemonía perduró. Como tales, pueden catalogarse como verdaderas experiencias de planificación capitalista.

A partir exclusivamente de los elementos de juicio que emanan del análisis histórico, cabe destacar que, si bien en estos casos los procedimientos y métodos de trabajo adoptados no respondieron en forma alguna a los cánones de la ortodoxia latinoamericana de planificación —y que, incluso, en muchos de ellos, la palabra planificación ni siquiera fue mencionada—, el producto resultante fue justamente un proceso de políticas públicas caracterizado por un razonable grado de coherencia interna, cada uno de cuyos componentes fue diseñado y ejecutado en función de los objetivos básicos del proyecto político vigente. Los procesos que se configuraron de esta manera presentan los atributos básicos de lo que podemos entender por planificación.

En definitiva, se trata de procesos que, dejando de lado la ya referida visión mesiánica de la planificación, se desarrollaron al amparo de una concepción mucho más pragmática y flexible.

Esto, por otra parte, parece adecuarse mejor a lo que realmente podríamos entender como planificación en el ámbito de sistemas capitalistas complejos. En cada uno de los casos mencionados se puede observar que los métodos escogidos resultaron razonablemente apropiados a las características de los respectivos procesos de decisiones, habida cuenta de los condicionamientos sociopolíticos predominantes. Así, por ejemplo, el análisis de experiencias de este tipo permite comprobar que en ellas se recurrió con frecuencia a procedimientos como el de la negociación, como medio para la concertación social, allí donde ella era posible. Por éstos y otros procedimientos se procuró ampliar la viabilidad política de los principales lineamientos del proyecto político vigente, a fin de mejorar de esta manera las condiciones para su realización. Así observados, puede afirmarse que constituyen ejemplos pioneros de planificación estratégica, realizados con procedimientos que en cada caso se fueron perfeccionando en la propia *praxis*.

Si se acepta esta conclusión, que, en definitiva, implica aceptar que, dentro de ciertas condiciones, es posible planificar en formaciones sociales capitalistas del tipo de las latinoamericanas, corresponderá entonces discutir el problema relativo a la necesidad de la planificación en ellas. Un conjunto de situaciones y hechos que están afectando actualmente con creciente intensidad a estos países dan fundamento a la hipótesis de que, seguramente, cada vez con mayor intensidad, se hará necesario recurrir a los procedimientos y a las técnicas de la planificación con el propósito de dar dirección al proceso de desarrollo de los respectivos sistemas nacionales. Incluso podría sostenerse que, aun cuando los gobiernos de dichos países no quisieran hacerlo, múltiples razones habrán de obligarlos a recurrir a cierto tipo de planificación, a fin de lograr un adecuado manejo y control de los procesos respectivos. Siempre, por detrás de la argumentación que aquí intentaremos esbozar, está presente la convicción de que el libre juego de las fuerzas del mercado no es capaz de proporcionar una respuesta satisfactoria a los problemas emergentes de las situaciones que a continuación se examinan.

Existen por lo menos tres hechos o situaciones que, a nuestro juicio, obligarán de aquí en adelante a recurrir cada vez más a la planifica-

ción. La primera se configura como resultado del rápido e inexorable aumento de la complejidad de los sistemas nacionales, derivado de su creciente diversificación productiva y de la concomitante evolución de sus estructuras. Este aumento de complejidad ha ido generando crecientes dificultades para el avance de los procesos cognoscitivos sobre la dinámica de estos sistemas en sus diversas dimensiones y, por ende, para la definición de acciones que pudiesen sustentarse en una presunción razonable de que podrían producir las modificaciones y perfeccionamientos buscados en dicha dinámica. Esto planteará necesariamente desafíos nuevos y más difíciles a las tareas de la gestión pública, obligando a recurrir a los procedimientos idóneos para orientar y coordinar las acciones gubernamentales, y darles coherencia de manera de maximizar la eficacia de sus respectivos paquetes de políticas públicas.

Esta tendencia a la complejización se ha reflejado ante todo en el propio aparato del Estado. Las características de este proceso y sus consecuencias en términos de gestión pública han sido sintetizadas por Bernardo Kliksberg en la forma siguiente: "El Estado latinoamericano en expansión se ha caracterizado por una verdadera 'explosión' en sus niveles de complejidad. Se han extendido considerablemente las áreas de acción del aparato público y profundizado su intervención en áreas donde actuaba anteriormente. La multitud de metas simultáneas que persigue plantea técnicamente difíciles problemas de compatibilización de objetivos. Por otra parte, para encarar nuevas responsabilidades, el Estado ha diversificado sobremanera sus medios de actuación. Ellos abarcan en la mayoría de los países de la región una amplia gama que engloba instrumentos de regulación directa, como las ordenaciones legales e instrumentos de regulación indirecta, como el manejo de políticas con efectos fundamentales en la estructura económica, como las monetarias, crediticias, fiscales, funciones financieras, producción industrial, funciones comercializadoras, etc. El gerenciamiento eficiente de este extenso conjunto de operaciones heterogéneas, con orientación de maximizar objetivos que requieren a su vez un constante esfuerzo de compatibilización, constituye una problemática organizacional de altísima complejidad" (Kliksberg, 1984, p. 21). El procedimiento de la planificación, con el auxilio de su arsenal de métodos y

técnicas, parece ser la única herramienta idónea disponible para acometer la tarea de gestión eficiente del vasto conjunto de operaciones heterogéneas indicadas por Kliksberg.

Por otra parte, con el avance del proceso de modernización y de industrialización de los sistemas nacionales, también se ha ido conformando un cuadro social altamente diversificado, de creciente complejidad, en el que se verifica una acentuada dispersión de poder, todo lo cual conduce a que las situaciones que se van configurando en ellos sean más proclives al conflicto social. En ese contexto, los métodos de previsión de la planificación se presentan como auxiliares útiles de las funciones de gobierno, en la medida que pueden permitir anticipar posibles etapas de turbulencia social, suministrando de esta manera antecedentes para intentar su control. La construcción de escenarios futuros, que incluyan previsiones sobre el comportamiento de los principales actores sociales, constituye un valioso antecedente para esbozar procesos de concertación social que, en situaciones de dispersión de poder, configuran caminos propicios para intentar administrar el conflicto social. Al proporcionar fundamentos para tareas de este tipo, la planificación se ubica como un eficaz instrumento para la preservación y la estabilidad de las instituciones nacionales, lo cual constituye una de las funciones básicas del Estado nacional en formaciones sociales capitalistas.

En el mismo sentido, la producción de escenarios sobre la evolución y las posibles situaciones futuras de los respectivos sistemas nacionales, suministra elementos de juicio útiles para reducir la incertidumbre de las decisiones de los diversos tipos de actores sociales. Esto es válido tanto para los que en el ámbito de la sociedad política tienen que adoptar las decisiones que afectan al sistema en su conjunto, como para los actores del sector privado que reciben indicaciones que pueden permitirles minimizar riesgos. En el plano de la acción gubernamental, los métodos y las técnicas de planificación —al permitir confrontar el voluntarismo de los proyectos políticos nacionales de los grupos sociales hegemónicos con los resultados de la prospección socioeconómica, aportando indicaciones para la ampliación de la viabilidad política de sus estrategias alternativas— tienden a ubicarse como auxiliares imprescindibles de la acción de gobierno.

La segunda situación que, en nuestra opinión, fundamenta la necesidad de planificar se deriva de las consecuencias de la evolución del proceso de inserción de las entidades nacionales en un sistema crecientemente internacionalizado. Esta situación que se refleja en el incesante fortalecimiento de *articulaciones* de carácter financiero, productivo, tecnológico, de patrones de consumo, etc., entre los sistemas periféricos y los sistemas centrales, ha dado lugar naturalmente a un aumento de la vulnerabilidad de los sistemas nacionales frente a hechos y decisiones externas y, por lo tanto, a una reducción paulatina e irremediable de sus espacios decisorios propios.

En este cuadro, los gobiernos de los países de la periferia se verán obligados a enfrentar el problema del desarrollo previendo con la debida anticipación la ubicación y el papel de cada sistema nacional en su respectivo contexto internacional, de manera de poder escoger los caminos que puedan permitirles minimizar el impacto negativo de hechos y decisiones exógenas. Con el fundamento de este tipo de previsiones, se impondrá la necesidad de aumentar la coordinación y la eficacia de las decisiones adoptadas, procurando producir conjuntos coherentes de políticas públicas que permitan mantener y, en la medida de lo posible, ampliar el espacio decisorio de los sistemas respectivos. En ello radica el papel y la utilidad de la planificación como herramienta para ayudar a enfrentar las consecuencias del proceso de internacionalización en cada ámbito nacional.

En tercer lugar, para los países periféricos la planificación aparece como un instrumento idóneo para intentar controlar y manejar el impacto que en ellos habrá de tener la llamada segunda revolución industrial. Este fenómeno que está produciendo transformaciones revolucionarias en el campo de la ciencia y la tecnología —especialmente, en términos de microelectrónica, microbiología y energía nuclear— puede llegar a tener repercusiones terriblemente adversas para estos países.

En un estudio reciente sobre las consecuencias de este fenómeno, Adam Schaff analiza sus posibles repercusiones sobre los países del Tercer Mundo: "¿Cuál será la repercusión de la segunda revolución industrial en estos países? [...] la respuesta no puede ser inequívoca: las consecuencias de la actual revolución industrial pueden ser tan desastrosas como benéficas. Con toda probabilidad serán de ambos tipos, lo cual probablemente moderará los peligros inminentes" (Schaff, 1985, p. 105). A pesar de la puerta que parece abrir esta afirmación, el análisis que luego hace el autor muestra que la obtención de muchos de los posibles efectos benéficos estará condicionada a lo que los propios países afectados puedan hacer.

Existe suficiente evidencia como para concluir que, hasta ahora, el juego de las fuerzas del mercado no ha estado operando en forma favorable a la situación de estos países, y no hay razones convincentes para pensar que esto pueda cambiar en el futuro. Para controlar el impacto de estas transformaciones revolucionarias sobre los sistemas nacionales periféricos será necesario anticiparse al futuro, tratando de determinar desde ahora cuál podría ser, a mediano y largo plazo, la ubicación y la modalidad de inserción de cada una de estas realidades nacionales en el contexto mundial emergente; y ésta es una tarea que sobrepasa largamente el ámbito y las posibilidades de las tareas de gestión rutinaria y fragmentaria que cumplen diversas instituciones de cada administración pública nacional. Para poder adoptar decisiones que permitan enfrentar con cierta posibilidad de éxito las consecuencias del fenómeno aludido, los gobiernos necesitarán disponer de la información que puedan proveer las previsiones en torno a escenarios futuros posibles. La elaboración de antecedentes de este tipo sólo podrá ser abordada con los métodos y las técnicas de que hoy dispone la planificación y la ejecución de las directrices que de allí emanen parece que sólo podría ser encarada a través de sus procedimientos.

III

La planificación posible en las sociedades periféricas

El hecho de que se hayan esbozado respuestas afirmativas con respecto a los problemas de la posibilidad y la necesidad de la planificación en países capitalistas, en modo alguno implica afirmar que ella tenga un campo ilimitado para sus decisiones y acciones. A partir de las conclusiones del apartado precedente se impone, por ende, considerar el problema de lo que es posible y de lo que no es posible para la planificación en el ámbito de este tipo de países.

A este respecto, cabría establecer que, en lo fundamental, el contenido de un proceso planificado siempre se encuentra circunscrito por la gravitación de un conjunto de factores que, en cada circunstancia histórica, inciden en la demarcación de determinados *límites de lo posible*.³ Estos límites no pueden, sin embargo, considerarse como rígidos e inamovibles, puesto que la confrontación permanente de los intereses y demandas de diversos actores sociales que naturalmente se produce durante el proceso de ejecución de un determinado proyecto político, va generando contradicciones que en cada circunstancia amplían o reducen el marco respectivo. No obstante, en cada uno de los momentos en que se adoptan decisiones y se ejecutan acciones, dicho marco tiene ciertos límites en cuanto a lo que se puede y lo que no se puede, límites que es menester considerar si realmente se quiere que las propuestas respectivas lleguen a una fase de ejecución efectiva. A este respecto, estimamos que deberían considerarse por lo menos tres tipos de condicionamientos.

En primer lugar, tratándose de procesos que se desenvuelven en el ámbito de países capitalistas, hay que tener en cuenta que la viabilidad efectiva de las respectivas decisiones y acciones estará condicionada ante todo por la *racionalidad*

dominante en este tipo de formación social, sean cuales sean sus particularidades específicas. En otras palabras, y en definitiva, se trata de procesos conformados por secuencias de decisiones y acciones moldeadas y enmarcadas por las reglas del juego que corresponden a dicha racionalidad dominante. Ciertos rasgos definitorios de las sociedades capitalistas configuran un verdadero telón de fondo, siempre presente ante cualquier tipo de decisión, los que aparecen al mismo tiempo como potencialidades y como restricciones para cada proceso decisorio. La existencia de propiedad privada de una parte significativa de los medios de producción, el hecho de que el mercado desempeñe un papel destacado en el proceso de asignación de los recursos y de determinación de los precios, la gravitación de la maximización de la tasa de ganancia como factor central en el cálculo económico y, por ende, en el comportamiento de los agentes del sector privado, son aspectos que, entre otros, desempeñan un papel fundamental en la definición de la orientación y el contenido de los procesos de acción social que es posible desarrollar en este tipo de países.

En definitiva, este tipo de condicionamiento —que está referido a los riesgos definitorios de la formación social en cuestión— constituye el factor más rígido en la determinación del rango de lo posible en cualquier tipo de proceso de decisión que afecte al sistema en su conjunto; o sea, que es el más difícil de modificar y, también, el más improbable de sobrepasar. El Estado, como veremos más adelante, desempeña un papel fundamental —en tanto salvaguarda de la cohesión de dicha formación social— en la vigilancia del cumplimiento de dichas reglas del juego.

El segundo tipo de condicionamiento está relacionado con la orientación y el contenido del proyecto político vigente que, como expresión concreta de la ideología del grupo social hegemónico, hace referencia, explícita o implícitamente, al tipo de sociedad futura a que este grupo aspi-

³En un trabajo referido al tema de la acción social a escala subnacional (de Mattos, 1982), hemos intentado una aproximación más detenida al concepto de límites de lo posible en formaciones sociales capitalistas.

ra. Para decirlo con las palabras de Touraine: "Decir que una sociedad elige un porvenir, equivale a decir que da prioridad a unas opciones adecuadas a los intereses de una clase dirigente, más o menos abierta o cerrada, más o menos sometida a ciertas coerciones institucionales. Pero esta clase es la que define, en nombre del progreso general y de sus propios intereses, las opciones fundamentales" (A. Touraine, 1974, p. 172). Es en el contexto de esas opciones fundamentales de que habla Touraine, y en consonancia con ellas, que en cada momento se pueden ubicar las decisiones y acciones de un proceso de planificación. En todo caso cabe advertir que este tipo de condicionamiento posee una mayor flexibilidad que el considerado en primer término, por cuanto el proyecto político, siendo el lugar donde principalmente se expresan los resultados de la pugna de intereses y de las demandas de los diversos actores sociales de la sociedad civil, nunca implica la existencia de un paquete normativo inmutable; por consiguiente, siempre está sometido a un proceso de continuas modificaciones, sin perder por ello su contenido esencial. En tal sentido, en un importante estudio sobre la planificación latinoamericana, se señala: "... si el sistema político opera por la vía de continuas y sucesivas negociaciones entre diversos sectores sociales, el proyecto político prevaleciente queda expuesto a cambios de rumbo de variable trascendencia, aunque es probable que en tales condiciones exista una base u orientación fundamental más o menos inamovible en torno de la cual se producen ajustes de distinta naturaleza" (Solari y colaboradores, 1980, p. 8). Obviamente, cuando la confrontación social lleva a la modificación radical de dichos rasgos esenciales, es el momento en que estamos en presencia de otro proyecto político, que responde a la ideología de otro grupo social y, por ende, se encamina a dar respuesta a otro conjunto de aspiraciones e intenciones.

Por otra parte, el Estado mismo, como arena de confrontación de los intereses y las demandas de variadas fuerzas sociales, nunca está totalmente atado a un proyecto político inmutable; como apunta Oszlak, "el Estado ya no puede concebirse como una entidad monolítica al servicio de un proyecto político invariable, sino que debe ser visualizado como un sistema en permanente flujo, internamente diferenciado, sobre el que repercuten también diferencialmente demandas

y contradicciones de la sociedad civil" (Oszlak, 1980, p. 18).

Pese a tales posibles variaciones, mientras que las contradicciones generadas en el curso de la realización del proyecto político vigente no produzcan su agotamiento definitivo y su consecuente sustitución por un nuevo proyecto, las decisiones y las acciones que conforman el proceso de planificación estarán condicionadas necesariamente por la orientación y el contenido básico de aquél. Visto desde otro ángulo, la ideología de la coalición de fuerzas en el poder será lo que determinará, en cada circunstancia histórica, cuáles serán las decisiones que se podrán tomar y cuáles no. En definitiva, ello determina límites adicionales para las posibles acciones de un proceso de planificación; por consiguiente, toda propuesta de decisión cuya orientación sobrepase los límites establecidos explícita o implícitamente por el proyecto político vigente, estará condenada a no superar en ese momento su condición de letra muerta.

Complementariamente, habría que preguntarse cuál podría ser, en lo esencial, la orientación y el contenido de un proyecto político en la situación actual de una formación social capitalista. En términos muy generales, habida cuenta de la conformación de las estructuras de poder que ha resultado a lo largo de la evolución histórica del capitalismo en nuestros países, lo menos que se podría decir al respecto es que los proyectos políticos sustentados por esas estructuras de poder tenderán a ser particularmente sensibles a la ideología y a los intereses de los grupos sociales económicamente dominantes en el contexto para el que son formulados. Este es un encuadre que fue soslayado por la teoría de la planificación tradicional latinoamericana, lo que le permitió postular sin mayor cuestionamiento la ficción de una planificación al servicio del cambio social desarrollista y, al mismo tiempo, idealizar la figura del planificador como agente relativamente autónomo al servicio de ese cambio; y también lo que la llevó a postular y suponer que era posible efectuar profundos procesos de transformación social desde y por el gobierno y por la vía de la planificación.

Con referencia a esta misma cuestión, también es importante ubicar el papel que desempeña el aparato burocrático del Estado. A este respecto, Oszlak subraya que "la burocracia no es un

simple instrumento de quienes ejercen el poder del Estado" (Oszlak, 1979, p. 238) y destaca tres papeles básicos que habitualmente serían asumidos por la burocracia estatal: "1) un rol sectorial, como actor 'desgajado' del Estado que asume frente a éste la representación de sus propios intereses como sector; 2) un rol mediador, a través del cual expresa, agrega, neutraliza o promueve intereses, en beneficio de sectores económicamente dominantes; y 3) un rol infraestructural, proporcionando los conocimientos y energías necesarios para el cumplimiento de fines de interés general, habitualmente expresados en los objetivos formales del Estado" (Idem, p. 239). Obviamente, todo análisis que intente desentrañar las características sustantivas de los procesos decisorios que se cumplen en formaciones sociales capitalistas no podría dejar de destacar el rol mediador de la burocracia, por medio del cual ella "apelando al interés general y cubierta por su aureola legitimadora [...] se halla sesgada hacia la satisfacción de intereses de las clases económicamente dominantes" (Idem, p. 239).

En definitiva, todo proceso decisorio que contemple los dos tipos de condicionamiento hasta aquí considerados (racionalidad dominante en el sistema, ideología de los grupos sociales hegemónicos) tenderá a afirmar su carácter reproductor —y, por ende, *strictu sensu* conservador— de los rasgos definitorios de dicha formación social. Nos guste o no nos guste, la planificación siempre tiende a cumplir este papel reproductor-conservador, sea en el ámbito de formaciones sociales capitalistas o socialistas, tales como las hasta ahora conocidas.

Un tercer tipo de condicionamiento, que de hecho está implícito en los dos anteriores, tiene relación con el hecho de que el marco externo al cual los sistemas nacionales están articulados también impone restricciones concretas e ineludibles a los procesos decisorios que se desarrollan en ellos. En efecto como ya se ha considerado, no es posible ignorar que, cada día más nítidamente, dichos sistemas constituyen partes de un sistema supranacional, y que articulaciones cada vez más intensas en lo productivo, financiero, tecnológico, etc., establecen los nexos sistémicos que reducen el espacio decisorio en cada ámbito nacional.

Como en cualquier tipo de sistema, las partes están fuertemente constreñidas por la dinámica del todo, lo cual afecta con mayor intensidad a las partes más débiles y/o más dependientes. Esto significa que las posibilidades de acción en cada sistema nacional están afectadas también por la racionalidad dominante en el sistema mundial al que están articulados. Y, por consiguiente, en este plano también hay que considerar que existen reglas del juego que acotan los límites de lo que se puede y de lo que no se puede hacer; incluso es posible observar que la propia comunidad internacional ha ido estableciendo árbitros cuya misión es velar porque cada uno de los componentes nacionales adecúen su comportamiento en el mayor grado posible a dichas reglas del juego.

En resumen, los tres aspectos considerados inciden en la determinación y afirmación de límites concretos para la definición del contenido y los alcances posibles de los procesos de planificación en el ámbito de las economías capitalistas. Por lo cual, a manera de corolario, parece perfectamente justificado afirmar que, en tanto no cambien los rasgos definitorios del sistema, al identificar, diseñar y proponer las políticas del proceso será necesario considerar la fuerza de los condicionamientos antes señalados; sólo así será posible que las estrategias y acciones propuestas puedan tener una razonable viabilidad y, por consiguiente, sustentar procesos efectivos de planificación.

El panorama esbozado podría parecer muy restrictivo y apuntar hacia una perspectiva excesivamente pesimista e inmovilista en lo que concierne a procesos de transformación y, por ende, de mejoramiento de las condiciones sociales actualmente prevalecientes en los países de la región. Sin embargo, la propia dinámica de los sistemas sociales nos indica que la posibilidad de producir cambios es generalmente más amplia de lo que podemos prever. Como ya se ha señalado, en cada caso concreto y en cada circunstancia histórica, las contradicciones que va generando la realización de los proyectos políticos vigentes, tienden a ampliar las brechas para la aparición de proyectos políticos con diferente orientación y contenido y a incrementar la lucha social en torno a ellos.

IV

Las condiciones para el éxito de un proceso de planificación

Como ya se ha sugerido, la planificación constituye en lo fundamental un procedimiento para dar coherencia a los procesos de decisión, procurando asegurar el nivel requerido de coordinación a las acciones encaminadas a lograr la mejor aproximación posible al cumplimiento de los principales objetivos del proyecto político vigente. Sin embargo, aunque el hecho de planificar puede permitir aumentar las posibilidades de éxito, ello como es obvio no lo asegura de por sí. En otras palabras, en cada caso concreto un conjunto de factores inciden para que los procesos respectivos puedan tener mayor o menor éxito. Los factores que a nuestro juicio condicionan más fuertemente las perspectivas de éxito de un proceso de este tipo son los que se examinan a continuación.

En primer lugar, corresponde ubicar un tipo de condición de éxito derivado de los límites de lo posible, que afectan a las decisiones y acciones de cada proceso concreto. Las consideraciones precedentes indican que, para que un proceso planificado pueda tener perspectivas de éxito, es necesario que el proyecto político que constituye su base de sustentación, esté concebido dentro del marco de los límites de lo posible vigentes para el sistema respectivo.

No obstante el carácter aparentemente obvio de esta consideración, el análisis de las razones que determinaron la interrupción de muchos procesos concretos inspirados en orientaciones políticas de avanzada en América Latina, permite pensar que ello se debió principalmente al hecho de que los lineamientos básicos del proyecto político respectivo habían desbordado la racionalidad dominante del sistema. Ello puede observarse con claridad en el caso de la realización de algunos proyectos políticos que proponían transformaciones revolucionarias, puesto que buscaban avanzar más allá de lo que permitían las reglas del juego vigente. Su inviabilidad apareció más temprano que tarde como consecuencia de que finalmente prevaleció la fuerza de alguno o

algunos de los atributos definitorios del sistema; en ese momento se hizo sentir la presencia del Estado, que haciendo valer su papel de factor preservador de la cohesión de la formación social en cuestión, logró asegurar la continuidad del proceso de reproducción de la misma.

Si, como afirma O'Donnell, aceptamos que "lo estatal o propiamente político, es simultáneamente garantía de las relaciones capitalistas de producción, de la articulación de clases de dicha sociedad, de la diferenciación sistemática del acceso a recursos de poder (o sistema de dominación) y de la generación y reproducción del capital" (O'Donnell, 1978, p. 1167), podremos vislumbrar el alcance del papel del Estado como árbitro de la preservación de dichas "reglas del juego" y de la reproducción de los rasgos básicos en una formación social capitalista. La historia reciente latinoamericana es rica en aportes para la validación empírica de este aserto.

En segundo lugar, para que puedan aumentar las perspectivas de éxito de un proceso de planificación, esto es, para que el conjunto de políticas públicas que conforman dicho proceso permitan una mayor aproximación a la realización de los objetivos básicos del proyecto político vigente, es necesario que los grupos sociales en el poder sean realmente hegemónicos; o sea, para expresarlo en términos del análisis gramsciano, que ya sea por el predominio de funciones de dirección política (consenso) o de dominio (coacción), dichos grupos tengan la capacidad efectiva para adoptar las decisiones requeridas y para ejecutar las acciones necesarias para producir la aproximación buscada. En otras palabras, ello quiere decir que sería necesario que quien ejerce las funciones de gobierno tenga una efectiva *capacidad de gobernar*.⁴ Si ello no es así, resultará

⁴Gurrieri ha precisado el alcance de este concepto, señalando que la capacidad de gobernar "se manifiesta, a la vez, en tres ámbitos: a) la eficiencia y eficacia técnica, administrativa y de gestión del aparato estatal, importante en el desempeño individual de cada una de sus unidades y en la articulación del

difícil pensar en la posibilidad de desencadenar un proceso real de planificación y, menos aún, de tener perspectivas de un éxito razonable en el mismo.

Pero, además, la capacidad de gobernar debería estar acompañada por la condición de que tanto los lineamientos normativos básicos propuestos, como las políticas que se deciden para su realización, tengan la permanencia y continuidad requeridas para que sea posible la maduración y consolidación de las transformaciones planteadas por el proyecto político en cuestión. Sólo la mantención de los lineamientos básicos del proyecto político y de las políticas respectivas durante un período convenientemente prolongado, podría permitir albergar expectativas de cierto éxito para el correspondiente proceso de planificación. Las experiencias cumplidas por el PRI en México o por el batllismo en el Uruguay, constituyen buenos ejemplos al respecto.

En tercer lugar, aparece una condición complementaria a la anterior, que se refiere a la necesidad de que exista un adecuado nivel de penetración y aceptación de los lineamientos básicos del proyecto político que se desea impulsar por parte de la burocracia estatal. Habida cuenta de las restricciones que habitualmente inciden sobre las acciones de la burocracia del Estado y de los roles que ésta cumple (Oszlak, 1979), puede inferirse que, si a ese nivel no existe el grado requerido de aceptación del proyecto político vigente, éste difícilmente podrá alcanzar niveles aceptables de ejecución. Pero, además, se requiere que la burocracia estatal tenga una razonable capacidad de ejecución, especialmente en los casos en que el proyecto político plantea transformaciones y modificaciones importantes con respecto a la situación de que se parte.

Finalmente, un cuarto aspecto, que constituye una condición importante para el mayor o menor éxito de una experiencia de planificación apunta a que las conexiones causales adoptadas como fundamento para identificar y recomendar determinadas acciones, sean compatibles con

las leyes de cambio de la realidad. En última instancia, toda proposición de acción se basa en el supuesto teórico de que haciendo A será posible tener una razonable presunción de que ocurrirá B. Sin embargo, es un hecho reconocido que las ciencias sociales no disponen de teorías que permitan aprehender la complejidad del funcionamiento de un sistema nacional en su conjunto. Por el contrario, la situación actual de las teorías sociales muestra que ellas se componen de propuestas de un alto contenido ideológico y que, en lo esencial, sólo constituyen aportes de carácter fragmentario, puesto que están referidos a partes o dimensiones (económica, social, política, etc.) del sistema. Por consiguiente, cada vez que un agente social escoge una determinada conexión causal como fundamento para sus decisiones y acciones, de hecho está haciendo una selección en función de sus condicionamientos ideológicos y solamente está pudiendo escoger explicaciones parciales o fragmentarias.

El alcance de esta afirmación puede ilustrarse con un ejemplo tomado de la teoría del desarrollo y la planificación regional. En este campo, para un mismo fenómeno, el de los desequilibrios regionales, podemos encontrar dos explicaciones contradictorias entre sí. Por una parte, la teoría neoclásica sostiene, en lo esencial, que en una situación de libre juego de las fuerzas de mercado, en que no operen restricciones al movimiento interno de los factores, las desigualdades interregionales de ingreso, originadas en una dotación inicial dispar de recursos, tenderán a atenuarse. Las inferencias que esto tiene en términos de políticas son obvias. Por otra parte, Myrdal afirma: "la idea principal que quiero transmitir es que normalmente el juego de las fuerzas del mercado tiende a aumentar, más bien que a disminuir las desigualdades entre las regiones" (Myrdal, 1958, p. 38). Las consecuencias que esta afirmación tiene para la definición de políticas son obviamente opuestas a las que emanan de la explicación neoclásica. Evidentemente, las dos no pueden ser ciertas. Sin embargo, como lo muestra la experiencia reciente latinoamericana, ambas explicaciones han sido escogidas como base para actuar, dando origen en distintos países a decisiones y acciones opuestas y contradictorias.

A este respecto, parece pertinente tener en cuenta aquí el significado y el alcance del concepto de "racionalidad acotada" (*bounded rationality*)

conjunto; b) la capacidad política para aunar voluntades y organizar a la sociedad, en especial mediante la articulación del gobierno y el aparato estatal con los agentes sociales; c) la capacidad económico-financiera para impulsar, estimular y orientar el proceso de transformación" (Currier, 1986).

introducido por Herbert Simon en sus estudios sobre los comportamientos de las organizaciones. De acuerdo a la interpretación de O'Donnell (1978, p. 1176), esa racionalidad acotada podría observarse en la forma siguiente: "... colocado o no en la cumbre del sistema institucional del Estado, el ser humano está sujeto a agudas limitaciones cognitivas, relacionadas con sus propias carencias y con la multidimensionalidad del mundo social. Esto determina que la suya sea una 'racionalidad acotada': esto es, no puede realmente buscar ni hallar soluciones óptimas. Su capacidad de atención es limitada, la agenda de problemas a la que puede atender es corta, la búsqueda de información tiene costos crecientes, los criterios que orientan esa búsqueda están sesgados por factores inconscientes y por rutinas operacionales y la información está lejos de fluir libremente. Como consecuencia, el método típico de toma de decisiones es por medio de pruebas y errores, basado en el hallazgo de soluciones subóptimas (simplemente 'satisfactorias') que presuponen una rudimentaria teoría de las conexiones causales que rigen los problemas que se busca resolver". Dado que en el ámbito de las sociedades de creciente complejidad en que actuamos son estas las condiciones en que deberán

adoptarse las decisiones, será necesario concluir que, según sea la mayor o menor corrección de las conexiones causales escogidas como base para el proceso de decisión-acción social, en el mejor de los casos apenas podremos aspirar a lograr una cierta aproximación a los resultados que buscamos.

En definitiva, por grande que sea la coherencia de las decisiones adoptadas, por mejor coordinadas que estén las acciones desencadenadas, por más amplia que sea la capacidad de gobernar y por mucha que sea la compenetración y aceptación de lo que se quiere hacer por parte de la burocracia del Estado, si las conexiones causales escogidas no son compatibles (de hecho nunca lo serán plenamente) con la dinámica real de transformación de los sistemas sociales, los resultados que se obtendrán jamás podrán aproximarse a los buscados. En estas condiciones deberemos concluir que la incertidumbre sigue siendo un rasgo congénito de todo proceso de decisiones y acciones en el ámbito de sistemas sociales complejos y que, en última instancia, buena parte de ellos sólo pueden desenvolverse en términos de cuidadosos ejercicios de prueba y error. Y ello nos retrotrae a la afirmación de Habermas que incluimos en el epígrafe.

V

Las nuevas viejas modalidades de la planificación

Las consideraciones hechas hasta aquí tienden a sustentar la conclusión de que sería recomendable adoptar una actitud más pragmática y mesurada con relación a la modalidad, el papel y las perspectivas de la planificación, cuando se piensa en su posible aplicación a situaciones como las que corresponden a las de los países latinoamericanos. Todo parece indicar que ha llegado a su fin el tiempo que permitía encarar un problema de planificación como una especie de ejercicio de ciencia-ficción. Por otra parte, existen buenas razones para sostener que algún tipo de planificación habrá de resultar necesario para la gestión y el control de los sistemas nacionales periféricos, máxime cuando se considera que ellos estarán

inmersos en una situación que seguramente tenderá a serles cada día más adversa. En el marco de estas consideraciones, resulta procedente interrogarse sobre el tipo de planificación a que será posible recurrir ahora.

Esta cuestión resulta particularmente pertinente si se considera que durante los últimos años —seguramente como consecuencia de las frustraciones provocadas por los resultados de su práctica concreta— se ha observado un expresivo renacer de la producción de propuestas de nuevas modalidades y procedimientos de planificación. Pese a su aparente novedad, la mayor parte de estas propuestas todavía pueden ser ubicadas sin mayor dificultad en el contexto de los crite-

rios generales expuestos hace ya más de una década por Faludi (Faludi, 1973). A este respecto, resulta muy ilustrativa la revisión hecha por Bromley (Bromley, 1983) en la que enumera y analiza un amplio conjunto de modalidades de planificación que hoy día estarían en discusión en nuestros países. Las propuestas allí mencionadas abarcan un vasto espectro que comprende desde concepciones donde la idea de anticiparse al futuro se desdibuja casi totalmente, como consecuencia de un acentuado énfasis en el día a día, hasta aquellas que, por su excesivo utopismo, resultan poco útiles para enfrentar la plétora de problemas actuales en el marco de las condiciones reales de las formaciones sociales capitalistas. En muchas de ellas vemos reaparecer viejos resabios de voluntarismo utópico, en tanto que en otras se puede presenciar la aparición de nuevos rituales formalistas. Unas y otras, como afirma Bromley, no parecen ofrecer derroteros fértiles para su aplicación a casos como el de los países latinoamericanos.

En una situación es muy probable que el tipo de planificación que realmente se podrá practicar durante los próximos años, sea una combinación pragmática de los "dos tipos de capacidad planificadora" que distingue Van Arkadie en un trabajo reciente: por una parte, la "capacidad rutinaria de planificación" que se refiere a la capacidad de planificar y de controlar la ejecución de proyectos y programas, que tradicionalmente han venido cumpliendo los diferentes organismos especializados del aparato del Estado (agricultura, industria, obras públicas, energía, salud, educación, seguridad social, etc.); y por otra, la "capacidad estratégica de planificación", que comprende "una gama relativamente reducida de tareas que se identifican como requiriendo la atención de los 'policy makers' del más alto nivel" (Van Arkadie, 1986, p. 8). Si aceptamos esta proposición, ello significaría reconocer que se estará adoptando una modalidad de planificación que, en lo esencial, tiende a reproducir la forma de trabajar que de hecho se utilizó en muchas de las experiencias relativamente exitosas de planificación capitalista a las que ya nos hemos referido, aun cuando con los perfeccionamientos que vayan siendo aconsejados tanto por el avance del proceso cognoscitivo como por las enseñanzas de la propia *praxis* planificadora.

En lo que respecta a las decisiones y acciones

rutinarias de la planificación, cabe observar que corresponden a las actividades habituales de los organismos públicos que surgieron y se desarrollaron como consecuencia de la irrupción de nuevos problemas y de la apertura de nuevos frentes de acción, debido a la creciente diversificación productiva de los diferentes países. Originalmente, estas actividades tendieron a desarrollarse a través de procesos extremadamente fragmentarios e inconexos, modalidad que, en la mayor parte de los casos, se mantuvo incluso durante el período de auge de la planificación tradicional, en la época de la Alianza para el Progreso. Pese a que la coordinación de las políticas constituía una de sus funciones principales, la planificación tradicional no logró, pues, domar en forma efectiva las actividades rutinarias del Estado.

Sin embargo, también es cierto que, durante las últimas décadas, tanto los esfuerzos desplegados con el propósito de modernizar y racionalizar la administración pública en diferentes países, como las preocupaciones surgidas como consecuencia de una mejor comprensión de las interdependencias estructurales existentes entre las partes del sistema, han llevado a una cierta desfeudalización de los subprocesos nacionales de toma de decisiones. Como resultado de ello, las decisiones y acciones en el plano rutinario han tendido a ir siendo encauzadas en marcos de mayor coherencia. Estos se han establecido fundamentalmente en lo que concierne a la asignación de recursos financieros, a partir de directivas emanadas de las entidades a cargo de la gestión de la hacienda pública y/o del presupuesto. De esta manera, si bien en una forma todavía un tanto rudimentaria, se ha ido logrando una coordinación más efectiva de las acciones de tipo rutinario y, en esa medida, resulta posible hablar de un mayor grado de planificación a este nivel.

Aun cuando no parece razonable pensar que por ahora sea posible la realización de cambios radicales en la estructura donde se originan las decisiones y medidas de carácter rutinario, si es lógico pensar que será posible ir logrando paulatinamente una mayor coordinación del proceso de decisión a este nivel, en función de los lineamientos normativos de los proyectos políticos vigentes.

En lo que respecta al área de las decisiones y acciones estratégicas, ellas se refieren a aspectos

que constituyen verdaderos puntos neurálgicos de los proyectos políticos vigentes y cuyo cumplimiento se considera esencial para asegurar la persistencia y la realización más efectiva de los mismos. La justificación de hacer hincapié en estos puntos ha sido planteada claramente por Van Arkadie cuando afirma: "en la política real, precisamente concentrando la atención en un programa limitado tiene un gobierno posibilidades de tener cierto impacto sobre los acontecimientos económicos. La concentración de la atención en lo que es importante es la forma en que se puede hacer un uso eficaz de los escasos recursos políticos del gobierno" (Van Arkadie, 1986, p. 9). Quizás la única observación adicional que estimamos pertinente hacer sobre esta afirmación, es que el impacto de las acciones estratégicas en la práctica está referido tanto a aspectos económicos como no económicos.

En este nivel la selectividad y la priorización son criterios esenciales. En situaciones de dispersión de poder y donde, como subraya Van Arkadie, la escasez de recursos políticos en manos del gobierno constituye un fenómeno generalizado, es imprescindible la concentración de esfuerzos en aquellos aspectos que son fundamentales para asegurar el avance de la realización del proyecto político vigente. Al discutir algunos criterios relacionados con la renovación de la reforma administrativa, Kliksberg se pronuncia en el mismo sentido: "es necesario integrar al marco conceptual estructuras de razonamiento que se orientan hacia la elección cuidadosa de prioridades. Deberán determinarse tipo de problemas que en relación a las grandes metas nacionales tienen la más

alta significación estratégica, que pueden tener incidencia multiplicadora en el aparato público, y cuyo ataque es viable. Deberá reemplazarse la búsqueda de remiendos 'fáciles' por la selección rigurosa de estructuras problemáticas integrales, cuya modificación es esencial para el esfuerzo global del desarrollo" (Kliksberg, 1984, p. 48).

En este nivel deberían ubicarse las acciones que puedan surgir del análisis de los escenarios futuros disponibles y cuyo propósito sería buscar una mejor ubicación de estos países en función de los problemas que plantean tanto su creciente articulación en un sistema mundial cada día más interdependiente, como el impacto de la revolución en la ciencia y en la tecnología. Será principalmente en el plano de las acciones estratégicas donde se podrá manejar una reubicación de estos países en un contexto crecientemente desfavorable.

Como es obvio, la forma de encarar los trabajos de la planificación que se acaba de esbozar, no condice con las contribuciones más ambiciosas que se han estado produciendo en los últimos tiempos en materia de modalidades de planificación. Sin embargo, en las condiciones vigentes en nuestros países creemos que ésta constituye una forma apropiada —y, hasta cierto punto, probada— de encarar los problemas de orientar, disciplinar y otorgar coherencia a la secuencia de acciones que los actores que controlan políticamente el proceso de decisión deciden, con la intención de poder dar cumplimiento a los lineamientos normativos básicos de su proyecto político.

Referencias bibliográficas

- Bromley, Ray (1983): La planificación del desarrollo en condiciones adversas, *Revista Interamericana de Planificación*, México, vol. xvi, N° 66, junio.
- de Mattos, Carlos A. (1982): Los límites de lo posible en la planificación regional, *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, N° 18, diciembre.
- (1979): Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana, *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, N° 8, agosto.
- Faludi, Andreas (1973): *Planning Theory*, London, Pergamon Press.
- Guirrieri, Adolfo (1987): Vigencia del Estado planificador en la crisis actual, *Revista de la CEPAL*, N° 31, abril.
- (1986): Los desafíos sociopolíticos de la transformación, Santiago de Chile, original dactilografiado.
- Habermas, Jürgen (1985): Perfil político y filosófico, *Punto de Vista*, Buenos Aires, año ix, N° 27, agosto 1986.
- (1973): *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1975.
- Ianni, Octavio (1971): *Estado e planejamento econômico no Brasil*, Río de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira.
- II.PES (1966): *Discusiones sobre planificación*, México, Siglo XXI Editores.
- Kliksberg, Bernardo (1984): La reforma administrativa en América Latina. Una revisión del marco conceptual, en

- Bernardo Kliksberg (comp.), *La reforma de la administración pública en América Latina*, Alcalá de Henares-Madrid, INAP.
- Matus, Carlos (1985): *Planificación, libertad y conflicto*, Caracas, Cuadernos de IVEPLAN.
- Myrdal, Gunnar (1957): *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1959.
- O'Donnell, Guillermo (1978): Apuntes para una teoría del Estado, *Revista Mexicana de Sociología*, México, octubre-diciembre.
- Oszlak, Oscar (1980): *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*, Buenos Aires, CEDES, 1980.
- _____ (1979): Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, N° 74, julio-septiembre.
- Schaff, Adam (1985): *¿Qué futuro nos aguarda? Las consecuencias sociales de la segunda revolución industrial*, Barcelona, Editorial Crítica.
- Touraine Alain (1974): *Introducción a la sociología*, Barcelona, Editorial Ariel, 1978.
- Van Arkadie, Brian (1986): A note on new directions in planning, Santiago de Chile, ILPES (mimeo).