

1. ASPECTOS POLÍTICOS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA

I. <i>El encuadre conceptual</i>	10
II. <i>Intervencionismo estatal en América Latina: génesis, naturaleza, comportamiento</i>	12
1. Factores externos	12
2. Factores internos	13
3. Naturaleza del intervencionismo estatal	15
4. Comportamiento del Estado	18
III. <i>Planificación: intentos y obstáculos</i>	20
1. El sujeto de la planificación	22
2. El modelo subyacente	23
3. Índole de la planificación	26
4. El marco jurídico-institucional	26
5. El aparato administrativo	27
5.1. El nivel superior de dirección	28
5.2. El personal	29
5.3. La administración financiera	29
5.4. Información y participación	29
5.5. El burocratismo	30
IV. <i>El órgano planificador, los planes y los técnicos</i>	30
1. El órgano planificador	31
2. Los planes	34
3. La situación del técnico planificador	35
V. <i>De la evaluación crítica a la afirmación estratégica</i>	40
1. La reorientación de los planificadores	40
2. Los aliados posibles	43
2.1. Las clases medias	45
2.2. Las masas populares urbanas	45
2.3. Las masas campesinas	48
2.4. Otros grupos y movimientos	48
3. Elementos para una estrategia	50

1. ASPECTOS POLÍTICOS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA

El análisis de los aspectos y problemas políticos de la planificación en América Latina en un espacio restringido impone una ineludible simplificación del tratamiento en cuanto a las especificidades de los países componentes de una región que es considerada como un conjunto uniforme, y en cuanto a las cuestiones centrales. Requiere además un encuadre conceptual, cuya necesidad no surge de una mera preocupación académica. Nos introduce, por el contrario, en un primer tema de importancia primordial: ¿Ha existido, existe hoy, planificación *stricto sensu* en los países de la región? *

I. EL ENCUADRE CONCEPTUAL

Toda política que expresa una estrategia de conservadurismo, de mero crecimiento o de desarrollo, se manifiesta a través de grados y etapas de acción del Estado, que van desde el mero intervencionismo, pasando por el dirigismo, hasta las variantes posibles de planificación.

El *simple intervencionismo* se caracteriza por una injerencia del Estado no sistemática ni orientadora. No actúa sobre las causas sino sobre algunas consecuencias del proceso socioeconómico (proteccionismo aduanero, regulación cambiaria, control de precios y salarios, subsidios).

El *dirigismo* es más sistemático y orientador. Se funda y opera a través de ideas y procedimientos generales, y puede articularse en una política económica unificada. Constituye un reglamentarismo más intenso, que no quiere ni busca de todos modos modificaciones estructurales (New Deal rooseveltiano, sistemas nazi-fascistas).

La *planificación propiamente dicha* constituye una intervención de-

* Para desarrollos ulteriores, ver Marcos Kaplan, *Formación del Estado Nacional en América Latina*, Amorrortu, 2a. edición, Buenos Aires, 1976; Marcos Kaplan, *Estado y Sociedad*, UNAM México 1978.

I. EL ENCUADRE CONCEPTUAL

11

liberada, basada en un conocimiento racional mínimo del proceso socio-económico y de sus leyes, y caracterizable por los rasgos y elementos siguientes:

a. Se presenta como un conjunto de medios, mecanismos y procesos sociales por los cuales los sujetos, agentes, estructuras, comportamientos y movimientos que constituyen la sociedad y contribuyen a modificarla y desarrollarla son controlados de modo consciente e integrados en la totalidad de modo tal que se pueda diseñar, dominar y conformar el porvenir de esta.

b. Supone un esquema de la sociedad, a mantener y reformar, o a modificar y reemplazar. Define el proyecto fundamental de esa sociedad, fija sus caminos e implementaciones.

c. Busca beneficiar subconjuntos (clases, grupos, sectores, ramas, regiones) en el seno del conjunto, de modo desigual en relación con otros que resultan postergados o perjudicados.

d. Da prioridad a ciertos progresos, elige polos o focos de formación e incremento de los productos, selecciona itinerarios de propagación y formas de concreción de esos progresos y productos en el seno del conjunto. Resuelve tensiones y conflictos que perturban, frenan o impiden la realización de los fines seleccionados.

e. Asume una orientación general, la búsqueda de una maximización, el logro de una evolución, que se juzga deseables, y para cuya concreción se ha constatado la insuficiencia de las acciones espontáneas de los subconjuntos, sujetos y agentes que existen y operan en el conjunto dado.

f. Requiere una autoridad capaz de arbitrar los intereses y las demandas no automáticamente compatibles o conflictivas de los subconjuntos, sujetos y agentes, cuyas decisiones se vuelven normas para aquellos.

g. Implica una estrategia, concebida como cuerpo orgánico de decisiones sobre una serie de opciones económicas, sociales, políticas, ideológicas y culturales, que da por resultado un programa suficientemente preciso como para ser guía efectiva de los órganos públicos de intervención y planeamiento, y de los destinatarios (conjunto nacional, subconjuntos, clases, grupos, sectores, regiones). Las decisiones son tomadas deliberadamente y están referidas las unas a las otras, de modo de proporcionar un programa de acción relativamente coherente.

h. Debe traducirse en un conjunto orgánico de objetivos y medios, cuantitativamente evaluados y adaptados unos a otros, que interesan a toda la economía, la sociedad y el sistema político, o a sus sectores fundamentales, con determinación de recursos, instrumentos y etapas, y atribución de tareas y responsabilidades para los principales agentes sociales.

i. Puede ser básicamente de tipo parcial y flexible (Francia, ¿India?) o total e imperativa (URSS, Europa oriental, China, Cuba).

En cualquiera de sus variantes, la planificación es una actividad compleja y continua, con diferentes funciones, tareas y etapas que se desarrollan en el tiempo. Es un conjunto de actos que configuran un proceso singular dentro de otro proceso más general, el de las decisiones del poder político. La actividad planificadora del Estado, su formulación y ejecución, suponen y exigen una decisión política permanente.

Esta esquemática conceptualización puede ayudar a responder las preguntas básicas que el tema bajo examen exige: ¿Ha existido o existe planificación en América Latina? y, en caso afirmativo, ¿en qué grado?, ¿quién planifica?, ¿qué planifica y con qué objetivos?, ¿para quiénes y contra quiénes?, ¿cómo?, ¿con qué resultados?

II. INTERVENCIONISMO ESTATAL EN AMÉRICA LATINA: GÉNESIS, NATURALEZA, COMPORTAMIENTO

La planificación, en la medida en que haya podido emerger y comenzar a existir, a través de manifestaciones larvadas o primarias, en los principales países latinoamericanos, habría sido o sería el resultado y la forma de un intervencionismo estatal intensificado. El análisis de este último permite encuadrar y cumplir el de las formas existentes de planificación. Si bien las raíces del intervencionismo estatal aparecen ya en el periodo colonial y durante más de un siglo de vida nacional independiente, el fenómeno emerge y se afirma en plenitud sobre todo a partir de 1930 y hasta el presente, por el efecto convergente de factores externos e internos.

1. *Factores externos*

La crisis de 1929, la Segunda Guerra Mundial, las vicisitudes del periodo posbélico, sus proyecciones y secuelas, producen efectos y desencadenan procesos que influirán decisivamente en la génesis, la naturaleza y el comportamiento del Estado. En general, se debilitan los factores tradicionales de un crecimiento en superficie por obra de estímulos externos y de una acción puramente privada. Ocurren cambios sustanciales en las relaciones de fuerzas vigentes en la economía y la política mundiales, especialmente con la decadencia relativa de Gran Bretaña y Europa occidental, el ascenso de Estados Unidos a la hegemonía dentro del sistema capitalista y sobre una parte del Tercer Mundo, la emer-

gencia de este y de un conjunto de experiencias nacionales socializantes. Para América Latina se perfila un nuevo tipo de relación de dependencia, caracterizado por su incorporación a la esfera de dominación integral de Estados Unidos, y por el predominio de corporaciones internacionales con base en la potencia hegemónica y que penetran en todos los niveles y aspectos de la economía y la sociedad nacionales, y se ensamblan con sectores nativos bien identificados en el agro, el comercio, las finanzas, la industria y los servicios. Las clases dominantes nacionales ven reducido su margen de autonomía de decisiones y de poder en lo externo y en lo interno. Este proceso implica la necesidad de un reajuste en el tipo de inserción dentro del sistema internacional, así como roces, tensiones y conflictos entre las grandes potencias y los grupos inversores extranjeros, entre unas y otros con las clases dominantes nativa, entre fracciones de estas, y entre todas ellas y las clases medias y populares.

2. *Factores internos*

Simultáneamente, y en estrecha relación con los factores externos, tiene lugar una nueva fase de urbanización e industrialización, de crecimiento y diversificación de la estructura socioeconómica, de modernización en algunas de las principales áreas sociales. Emergen y se consolidan nuevos grupos sociales con variable impulso ascendente: clases medias, empresariado industrial, intelectuales, profesionales, técnicos, proletariado de manufacturas y servicios, masas marginales. Estos grupos ejercen una creciente presión por un mayor grado de reconocimiento y de participación en el ingreso, en las decisiones y en el poder. Las expectativas generales y sectoriales, las necesidades no satisfechas por las estructuras y fuerzas tradicionales, se multiplican e intensifican. Se afirman una mentalidad y un clima colectivo de tipo nacionalista y desarrollista. A la pérdida de confianza en los mecanismos “naturales” y exteriores de crecimiento se agrega una conciencia difusa sobre los inconvenientes de una economía de monocultivo, subordinada y sin defensas ante las fluctuaciones internacionales; sobre la necesidad y la posibilidad de una estructura más diversificada y autónoma; y sobre la revalorización del papel positivo de los factores internos (ahorro e inversión nacional de tipo público y privado, mercado interno, Estado). La estructura del poder comienza a modificarse, y es replanteado el esquema que sirve de base al sistema político.

El proceso de cambio, la transición de una a otra fase, no son consecuencia de la acción deliberada de una clase, grupo o élite que presione sobre el Estado, lo controle y lo utilice para imponer cierto tipo de mo-

dificaciones. Ningún sector social en particular promueve deliberadamente los cambios, aprovecha de modo sistemático su aparición, o tiene incluso clara conciencia de los que ocurren y de sus implicaciones. Los cambios se producen sobre todo por efecto de factores accidentales, impersonales, externos a América Latina y a sus centros de decisión, o bien como subproductos de medidas tomadas en favor de los grupos de intereses tradicionales.

La oligarquía ve debilitada considerablemente su posición hegemónica, cuestionada desde diversos ángulos por la emergencia, las aspiraciones y las presiones de nuevos grupos. Pierde parte de su poder político, pero no sus poderes socioeconómicos e ideológicos. Ello es resultado sobre todo de la conservación de sus bases materiales; del ensamblamiento con nuevos grupos y de la extensión de la coparticipación en favor de los mismos; del uso de una parte de la clase media como agentes (profesionales, técnicos, militares); y de la inmadurez de los grupos total o parcialmente marginados. La influencia socioeconómica, política e ideológica de la oligarquía sigue haciéndose sentir en la sociedad, y se manifiesta en la capacidad de influir sobre clases, grupos y partidos y sobre el Estado. La oligarquía y la sociedad tradicional se muestran flexibles y permeables para absorber ciertos elementos de cambios y de modernización, privando a estos procesos de rapidez y profundidad, y logrando así conservar lo esencial del sistema global y de sus intereses propios. A ello se agregan las consecuencias del apaciguamiento, de la debilidad y de la falta de estrategia deliberada y autónoma por parte de los grupos que, en teoría o en la realidad, estarían interesados en el desarrollo, la democratización, la modernización y la autonomía externa (empresariado industrial; clases medias, profesionales y técnicos; trabajadores urbanos y rurales).

La fase histórica considerada se caracteriza, en definitiva, por la combinación de un relativo crecimiento económico —configurado por limitaciones, irregularidades y desniveles de todo tipo— con la situación de nueva dependencia, la tendencia al estancamiento, el aumento de las tensiones y conflictos sociales y de la fermentación ideológica, la imposibilidad de mantener el juego normal de la institucionalidad política democrático-liberal, las explosiones recurrentes de autoritarismo y violencia en sus más diversas formas.

La naturaleza espontánea y sorpresiva de los procesos de crecimiento y cambio, su carácter desigual y combinado, se reflejan en las modalidades de la vida política, de los partidos y del Estado, e inciden en los intentos mismos de intervencionismo, dirigismo y planificación.

El tipo particular de proceso que ha tenido lugar en la América Latina contemporánea se ha traducido en una superposición de fuerzas y for-

mas correspondientes a etapas históricas diferentes y, por consiguiente, en estructuras sociales diversificadas, heterogéneas y altamente contradictorias. Ello contribuye a que, en lo político, la formulación de objetivos y el despliegue de formas de acción racionales se vean trabados y perturbados. Se dificulta el logro de un consenso amplio para la determinación clara y la implementación efectiva de grandes fines y tareas nacionales. El número y la diversidad de fuerzas correspondientes a fases, estructuras socioeconómicas y bases regionales tan diferentes y conflictivas multiplican las divergencias y los antagonismos, las opciones irreductibles y las alianzas incongruentes; llevan a situaciones de incoherencia, impase y parálisis; impiden la clara formulación de los problemas y el logro de decisiones realmente resolutorias en todas las cuestiones básicas del desarrollo y del cambio. Los partidos políticos parecen incapaces de aglutinar y expresar congruentemente en términos de acción a las clases, fracciones y grupos, y menos aún han resultado aptos para la agregación y la articulación en estrategias de gran envergadura. Pocos partidos han exhibido una preocupación efectiva y operante para el desarrollo económico y el cambio sociopolítico, ni han hecho de ellos su principal motivación intelectual, emocional y militante. En muchos casos, el apoyo de algunos partidos a una perspectiva de transformación radical suele tener un carácter retórico; no llega a ser un compromiso prioritario y agresivo con aquella, traducido en actividades políticas sistemáticas y como parte de un modelo general de reestructuración social. El déficit de las clases y de los partidos ha incidido en la naturaleza, la estructura y el funcionamiento del Estado, en la índole y los resultados de sus intervenciones y de su planificación.

3. *Naturaleza del intervencionismo estatal*

Dentro del marco general diseñado, el Estado ha ido emergiendo y afirmándose como el único grupo organizado e institucionalizado con aptitud para el cumplimiento de las tareas y el logro de los fines siguientes:

1. Preservación de las bases del sistema y obtención de estabilidad, crecimiento mínimo y modernización relativa para un capitalismo dependiente, de desarrollo desigual y combinado, que parece haber pasado directamente desde una frágil infancia a una senilidad apenas encubierta, saltando las fases de la juventud y la madurez.

2. Ejercicio de una función supletoria para la atención de los problemas creados por nuevos procesos y desequilibrios internos y externos, y para la satisfacción de viejas necesidades incrementadas y de otras nue-

vas, que no encuentran solución ni satisfacción adecuadas a través del comportamiento espontáneo del mercado, de los grupos dominantes y de las empresas nacionales y extranjeras. La intervención estatal tiende a promover, regular y complementar los desfallecimientos, las insuficiencias o las ausencias de la iniciativa privada, nunca a reemplazarla.

3. Despliegue de políticas compensatorias, anticíclicas y de mero crecimiento.

4. Defensa de las clases dominantes tradicionales y nuevas, refuerzo y consolidación de su acumulación y poder, reconocimiento de la gran empresa como unidad fundamental de organización y acción socioeconómicas.

Creación y mantenimiento de condiciones favorables a la vigencia de un compromiso social y político entre los distintos componentes del sistema de dominación y entre los pretendientes y detentadores de la hegemonía.

5. Regulación y arbitraje del ascenso y de la incorporación limitada de nuevos grupos al “orden establecido”, de la competencia y conflicto entre grupos extranjeros y nacionales, y entre estos últimos. Exclusión de las mayorías nacionales respecto de la participación efectiva en las decisiones sobre la distribución del ingreso y del poder.

6. Reajuste a las nuevas condiciones internacionales, y regulación de las nuevas relaciones de armonía y conflicto de intereses entre grupos dominantes nacionales y extranjeros.

La asunción de estas tareas ha exigido y estimulado la formación de nuevos elencos político-administrativos; el surgimiento de una nueva técnica gubernativa, dotada de una sofisticación, una flexibilidad y una eficiencia mayores que en la etapa precedente; la ampliación del repertorio de instituciones e instrumentos de control, regulación y promoción. La maquinaria estatal se hipertrofia en tamaño, complejidad y envergadura de acción. El Estado y la burocracia gubernamental tienden a convertirse en un conglomerado social relativamente diferenciado, con ciertos intereses propios y un grado apreciable de independencia respecto de las clases, las fracciones y los grupos antagónicos. Uno y otra despliegan una conducta dual y ambigua. Por una parte, operan como expresión del sistema social vigente, y como instrumento de las clases y fracciones hegemónicas y dominantes, y su actuación corresponde en última instancia a sus intereses, por constituirse y funcionar a partir y dentro de un conjunto objetivo y unificado: la sociedad nacional. El cuerpo de dirigentes políticos y de altos funcionarios administrativos del Estado se liga con las clases dominantes por el origen social, las actividades mediadoras y reguladoras, la elección de tales clases como modelo o

grupo de referencia, la ideología y las aspiraciones, la interpenetración y fusión personal crecientes, la corrupción, el temor compartido frente a las presiones y amenazas de las mayorías postergadas y marginadas en la distribución del ingreso y del poder. Clases y fracciones hegemónicas y dominantes tienden a plantear sus reivindicaciones y a satisfacer muchas de sus necesidades básicas, a reducir riesgos y a mantener y expandir beneficios, dentro y a través del Estado.

Por otra parte, no llega a existir, salvo en etapas excepcionales, una identificación absoluta e incondicional entre el Estado y su burocracia, por un lado, y una clase determinada, por el otro, ni subordinación mecánica e instrumental de los primeros hacia esta. El sistema político y el Estado conservan siempre un grado de realidad propia, un margen relativo de autonomía, una capacidad más o menos independiente de evolución, innovación e influencia sobre otros niveles y estructuras. Para que el Estado pueda obtener un mínimo de consenso hacia un sistema de distribución desigual de la riqueza y del poder, es indispensable que en parte pretenda aparecer y en parte funcione como instancia relativamente autonomizada respecto de las clases y grupos. El arbitraje se impone sobre todo cuando los conflictos amenazan la estabilidad y la existencia misma del sistema. Por añadidura, la burocracia tiende a constituirse en ente diferenciado y centro autónomo de decisiones con intereses no coincidentes o divergentes de los intereses de los grupos, de la sociedad y, en ocasiones, del equipo político *stricto sensu* que ocupa los niveles superiores del Estado. Los experimentos bonapartistas y las distintas variedades de dictadura militar proporcionan significativos ejemplos sobre la latitud posible de acción autónoma del Estado y de la burocracia pública.

A través de las causas, procesos y elementos indicados, el Estado aumenta el número, el ámbito y la envergadura de sus intervenciones, agencias e instrumentos, y el grado de injerencia, regulación, promoción y participación directa en formas y actividades que se reputan de interés público. Ha contribuido así a la emergencia de un tipo de economía mixta, caracterizada por la extensión del control público y la pluralidad de los centros de decisión. El efecto del intervencionismo estatal se manifiesta en los aspectos siguientes:

1. Aumento del gasto del Estado y del sector público, en términos absolutos y como parte del producto bruto.
2. Participación de la oferta y en la demanda globales de bienes y servicios para el consumo y la inversión.
3. Contribución directa a la inversión global, y estímulo directo e indirecto a la inversión y a la actividad de las empresas privadas, para

suplir sus insuficiencias y ausencias, complementarlas y reforzarlas, sin sustituirlas.

4. Tipo de actividades (infraestructura económica y social, industrias básicas).

4. Mantenimiento y expansión de la ocupación laboral y, a través de ello y de otros mecanismos convergentes, de la capacidad adquisitiva del mercado.

6 Multiplicación y entrelazamiento de resortes y mecanismos de tipo monetario, cambiario, crediticio, fiscal, arancelario; de regulación de precios y salarios; de contratación pública; así como de las empresas estatales autónomas.

7. (Como resultante de los niveles y aspectos indicados, 1 a 6.) Posibilidades múltiples de uso del aparato estatal, del sector público y de la política económica, para influir en la estructura, la orientación y el funcionamiento de la economía y de la sociedad globales; para asignar recursos y redistribuir ingresos; para promover la integración de determinadas clases, grupos de interés y presión y factores de poder en un compromiso político relativamente estable y operativo que refuerce el orden vigente; y para postergar, excluir y someter a las clases y grupos marginales con respecto a las constelaciones existentes de dominación, riqueza y prestigio.

El control del Estado se convierte así en una variable casi independiente, y en todo caso decisiva, para fijar de modo determinante la configuración y la dinámica de la economía y de la sociedad, y las pautas de generación, distribución y uso de la riqueza y el poder.

4. *Comportamiento del Estado*

El análisis precedente debe ser completado con otras consideraciones que ayudarán quizás a captar la índole estructural del Estado y las modalidades de su comportamiento y de sus intentos planificadores.

Las acciones del Estado y las consecuencias previstas de las mismas se refractan en una estructura y en un ambiente desfavorables u hostiles al desarrollo, al cambio social, a la modernización y a la racionalidad; contribuyen a ello la penetración e influencia de grupos privados restringidos. En virtud de la crisis de hegemonía, ninguna clase o fracción domina total y exclusivamente al Estado, ni puede usarlo de modo irrestricto en función de una estrategia definida y coherente. Todas las clases, capas y sectores puján sobre y dentro del Estado, en mayor o menor grado y con fuerza variable, para lograr satisfacer sus intereses sectoriales. La acción estatal parece convertirse a menudo en mera re-

II. INTERVENCIONISMO ESTATAL EN AMÉRICA LATINA

19

sultante inestable del juego de presiones múltiples, que contribuyen a desgarrarla, irracionalizarla y paralizarla.

Se ve así limitada la capacidad del Estado para operar como agente eficaz del desarrollo. Las acciones valerosas, impactantes y de largo plazo requeridas para esa tarea suelen ser rechazadas o postergadas por gobiernos poco representativos, no sustentados por una sólida trama de fuerzas activamente comprometidas con el desarrollo ni —en muchos casos— por una plena integración nacional; presionados y controlados por grupos minoritarios interesados en mantener el *statu quo* o en su modificación restringida; absorbidos por dificultades inmediatas y por la preocupación de la supervivencia, que impiden la visión clara y la decisión certera y rápida. La adhesión de los gobiernos al sistema imperante y a los dogmas del liberalismo económico, su tendencia a intervenir para mantenerlos y reforzarlos, se traducen en una autoabdicación de sus posibilidades, poderes e instrumentos de control, regulación y transformación, y en la consiguiente incapacidad para proporcionar la ideología, los valores, las opciones definidas, los planes y programas que harían posible y viable una estrategia para el desarrollo. Todo ello queda librado a la dinámica del mercado y de los intereses privados más organizados y dominantes, que se desinteresan de aquellas tareas, o bien les imprimen un signo particularista y limitativo.

Las agencias, intervenciones y controles del Estado no operan como expresión y resultado de una deliberada voluntad transformadora y planificadora. Surgen y se mantienen en y por la improvisación, la presión y el apremio de sucesos y situaciones coyunturales y de emergencia, que luego resultan ms duraderos de lo pensado. El Estado no usa, o usa mal, los instrumentos y entes que de todos modos han ido cayendo en sus manos. La política económica oscila entre un relativo énfasis nacionalizador y estatizante, y un énfasis privatista y colonizante; y más frecuentemente combina elementos de ambas tendencias. Las intervenciones no se integran; resultan inorgánicas y sin coordinación, contradictorias y desorganizadoras; chocan entre sí y con otros actos y objetivos del Estado; alimentan la irracionalidad y la anarquía. El Estado tiene una posición ambigua y limitativa con respecto a su propio papel. Tiende a reducirse a funciones de regulación mínima y de cobertura de las brechas que las grandes empresas privadas dejan abiertas o abren en la economía y en la sociedad, a las que privilegia y refuerza. El sector público perdura por la inercia resultante de la herencia histórica y de la paridad de las fuerzas sociales; por la dinámica de autoexpansión acumulativa del gobierno, de la burocracia y de los partidos en el poder, y por las posibilidades de ingreso e influencia que abre para aquellos y

para los grupos que representan y defienden. La coexistencia ambigua entre el sector público y el privado se resuelve en un fortalecimiento del segundo a expensas del primero, en detrimento de su peso y eficacia.

Un balance efectuado con la perspectiva de las últimas décadas permite comprobar que el tipo de Estado vigente en la mayoría de los países latinoamericanos ha carecido de aptitud para contribuir al mantenimiento e intensificación del mero crecimiento, y en mayor medida aún, para promover un desarrollo auténtico. El crecimiento de tipo subordinado, desigual y combinado muestra síntomas de irregularidad y regresión. El agro no modifica sus características limitativas. La industrialización sustitutiva de importaciones no logra pasar a una fase superior. La dependencia externa se acentúa en el cuadro de una rígida estratificación internacional. El estancamiento se produce en condiciones de presencia de masas con predisposición al cambio y mayor capacidad de presión, tanto en las ciudades como, con cierto retraso, en el campo. Las soluciones populistas, bonapartistas, desarrollistas, exhiben su insuficiencia y precariedad, y revelan así el fracaso de los intentos de una integración social y de un consenso político que se buscó sin el correlato de modificaciones sustanciales al sistema. Este tiende cada vez más al estancamiento, a la rigidez, a la redistribución regresiva del ingreso, a la concentración del poder, a la frustración de aspiraciones en las clases medias y populares, al aumento de tensiones y conflictos, a la inestabilidad política. La década de 1960 se cierra y la de 1970 se abre bajo el signo de un absolutismo político generalizado: ilegalización de las fuerzas, movimientos y luchas de cambio social; intensificación de métodos y aparatos represivos (estatales, paraestatales, privados); militarización presentada como paradigma; degradación y supresión del sistema político-jurídico liberal.

El análisis que hemos realizado procuró esbozar algunos de los problemas centrales que han operado como trasfondo de los intentos de planificación en América Latina, e incidido decisivamente en su génesis y desenvolvimiento, y que pueden ahora ser retomados y desarrollados en un nivel de mayor especificidad.

III. PLANIFICACIÓN: INTENTOS Y OBSTÁCULOS

Mucho o casi todo lo que ha sido presentado como planificación en América Latina no alcanza a ser tal, llega sólo a constituir formas variadas de intervencionismo o dirigismo estatal más o menos persistente y vigoroso, que en algunos casos dan lugar a ciertas tímidas manifesta-

ciones de planificación parcial. En las décadas de 1950 y 1960 emergen los primeros intentos limitados de planificación, reflejo de gran diversidad de motivaciones, actitudes y concepciones. Los mismos se han referido a programas y proyectos vinculados a la inversión pública, y al estímulo y promoción de empresas y actividades privadas, tendientes a objetivos aislados o combinados como los siguientes:

1. Extensión de la infraestructura económica (transportes, comunicaciones, energía) o social (educación, sanidad, vivienda); proyectos industriales en ramas estratégicas.

2. Reducción y compensación de los desequilibrios producidos en las relaciones externas, el sistema monetario, la inversión, la producción, la oferta, la demanda, la ocupación.

3. Dotación de base racional y de justificación formal al pedido y obtención de cooperación externa y de recursos financieros internacionales; especialmente a raíz de la consagración ritual de la planificación para el desarrollo, de la emergencia de la Alianza para el Progreso, y de las mayores exigencias de los organismos internacionales de asesoramiento y financiamiento.

4. Regulación de la urbanización acelerada, y atenuación de sus consecuencias más explosivas y destructivas, a través de los llamados planes reguladores, los reglamentos de zonificación, loteos de tierras y edificación, el uso de ciertos estímulos y disuasivos.

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

6. Esfuerzos de mera racionalización administrativa para superar el caos creado por las intervenciones inorgánicas y contradictorias del Estado y por la proliferación de sus agencias, tendiendo a una organización más coordinada y efectiva, especialmente con relación al comportamiento del sector y del gasto públicos.

7. Acción de organismos y grupos técnicos internacionales y, en menor medida, de equipos técnicos nacionales, para el relevamiento de información (primordialmente económica) sobre las estructuras, problemas y procesos de subdesarrollo en América Latina; análisis de esa información, elaboración de metodologías, uso de proyecciones para la previsión y la evaluación de alternativas a nivel regional y nacional. (Estas tareas constituyen sobre todo prerequisites de un planteamiento posible, pero por sí mismas no llegan a configurarlo).

8. Formulación de primeros planes de variada índole, envergadura y alcance, y establecimiento de entes y mecanismos primarios para su elaboración e implementación.

El balance de las tentativas de planificación no puede resultar ya una

sorpreza para todos los que han tenido algo que ver con ellas, ya sea como responsables políticos y administrativos, ya como técnicos, críticos o víctimas. Tras los más importantes esfuerzos, y luego de un periodo de cierto optimismo y hasta de cautelosa euforia, los intentos de planificación han comenzado a revelar síntomas de estancamiento, fracaso y retroceso, que han configurado un clima de desilusión y apatía. Un breve análisis de las causas de esta frustración se liga necesariamente con la evaluación de los resultados y contribuye a explicarlos.

1. *El sujeto de la planificación*

La naturaleza del Estado que pretende planificar, problema al que ya se hizo referencia en la sección II, constituye la primera causa relevante de la frustración. Ese Estado expresa en la mayoría de los países latinoamericanos, un compromiso para con el *statu quo*. Grupos socioeconómicos de interés, de presión y de poder, camarillas y aparatos partidarios de signos particularista, constituyen el gobierno oficial y formal, o son más fuertes que él y sobredeterminan sus orientaciones y los límites y resultados de su funcionamiento; eligen, manipulan y corrompen a gobernantes y funcionarios; afectan decisivamente —a través de sus bases propias, decisiones y comportamiento— la forma, la estructura y la dinámica de la sociedad que el Estado pretendería planificar.

En esta situación, los factores exógenos adquieren una relevancia decisiva, a partir de la estructura del poder mundial, especialmente la hegemonía de Estados Unidos y la acción de las corporaciones internacionales con base en aquel país. Los unos y las otras se constituyen cada vez más en centros de poder externos a la región. Toman decisiones fundamentales para cada país latinoamericano y para la región en su conjunto, que los Estados deben acatar y tomar muy en cuenta en la formulación y ejecución de sus políticas. Estas decisiones se refieren a las corrientes del comercio exterior; las inversiones; las localizaciones; la tecnología; la producción; la ocupación; la creación y distribución del ingreso; los tipos de especialización; los esquemas de equilibrio y desequilibrio entre países, áreas, ramas y grupos sociales; el grado de integración interna y regional. Los movimientos y resultados del comercio exterior y de los términos del intercambio, el drenaje de capitales, la disminución de las reservas monetarias y de la capacidad de importar, el endeudamiento externo, fijan límites a la capitalización y al uso de los recursos actuales y potenciales de los países latinoamericanos, reduciendo drásticamente las posibilidades de planeamiento efectivo. Se convierten así en circunstancias que escapan en lo esencial a la esfera de

acción del país y del Estado; modifican las circunstancias previstas en la formulación de los planes y condicionan su ejecución y sus resultados.

El peso aplastante de quienes son el Estado real, o influyen efectivamente en su organización y funcionamiento, para resistir todo cambio que pueda afectarlos o para imponer los que les resulten beneficiosos no llega a ser contrarrestado por los grupos constitutivos de las mayorías nacionales. Si bien estos inciden y deben ser considerados por su peso específico, sus presiones, la amenaza potencialmente disruptiva que representan; si bien tienen aptitud para crear y alimentar situaciones críticas y para perturbar la vigencia y operación del compromiso básico, su fragmentación en grupos y categorías, su falta de agrupación y articulación en organizaciones dotadas de estrategia concreta y de tácticas operacionales, los vuelve impotentes para soldar a sus componentes en un cuerpo político capaz de influir decisivamente en el surgimiento, el contenido y los resultados de la planificación. Su capacidad de influencia y participación se ve adicionalmente reducida por la restricción múltiple y el escamoteo legal de los derechos políticos, y por la represión abierta.

Los grupos mayoritarios, el hombre común, no se sienten así responsables del funcionamiento y del futuro de la sociedad, ni del propio destino. Se produce una situación de impotencia y frustración, manifestadas o transferidas hacia las actitudes de solicitud y dependencia pasiva con respecto a los que tienen poder para otorgar beneficios particulares o grupales, de irresponsabilidad y/o de agresividad desplazada hacia falsos responsables o enemigos míticos. La resultante es un bajo nivel de conciencia colectiva y de debate y consenso públicos sobre los problemas del desarrollo y sobre la posibilidad y necesidad de la planificación. La brecha entre gobernantes y gobernados se ahonda, y ello contribuye a reforzar el autoritarismo vertical de los que mandan y la indiferencia e irresponsabilidad de los mandados, reduciéndose anú más el respaldo político posible para la planificación. Incluso en situaciones relativamente favorables y progresistas el Estado resulta incapaz de controlar los comportamientos y las decisiones de los sujetos y agentes privados, cuyos estímulos y efectos se generan y difunden a todos los niveles, y queda inhabilitado por lo tanto para ejecutar una política coherente y enérgica que enfrente y reelva la problemática del desarrollo.

2. *El modelo subyacente*

Los intentos de planificación que han aparecido en América Latina, con la excepción de Cuba, suponen un modelo único subyacente. Ello

implica, desde el comienzo, la exclusión apriorística de opciones fundamentales ante la gama de alternativas, y una postura ideológica que se encubre bajo la apariencia de una neutralidad tecnocrática. Este modelo surge y opera generalmente como respuesta al peligro de una transformación revolucionaria, bajo el signo de un reformismo conservador. Es presentado como panacea que, por sí misma, de modo automático, promueve el desarrollo, la modernización y la autonomía de América Latina; solamente requiere cambios restringidos y prefijados; permite el mantenimiento de la estabilidad social, de las actuales estructuras clasistas, de la constelación de poder vigente, y de la ubicación tradicional de la región dentro del bloque hegemónico por Estados Unidos. El modelo presupone e incorpora una visión peculiar del subdesarrollo y del desarrollo, que merece cierta atención.

El enfoque básico de que se parte peca de superficialidad y mecanicismo. En primer lugar, asume la posibilidad de imitar *pari passu* el modelo clásico de desarrollo capitalista occidental. Se olvidan las profundas diferencias de situación histórica entre el proceso capitalista de Europa occidental y de Estados Unidos, y el que eventualmente se busca para América Latina. Se olvidan, además, las radicales diferencias de contexto internacional, especialmente el papel decisivo de la relación de dependencia a que está sometida la región y, por lo tanto, los obstáculos externos que se oponen al desarrollo, al cambio social y a la autonomía y democratización políticas.

En segundo lugar, se propone una concepción parcializada y banal del subdesarrollo y del desarrollo, en términos economicistas. El subdesarrollo parece limitarse a ciertos factores y rasgos: estrangulamiento externo, predominio de la producción primaria, atraso industrial. La perspectiva y el proyecto del desarrollo privilegian lo puramente económico; escamotean los aspectos y niveles sociales, ideológicos, psicológicos, sus correlaciones e interacciones, el carácter complejo y global del proceso. Se trataría de desencadenar la innovación tecnológica, el aumento de la productividad y el mero crecimiento que, actuando a su vez como agentes autónomos y exógenos, ocuparían sobre el resto de la totalidad social, la transformarían, modernizarían y racionalizarían, le aportarían la democratización y la autonomía.

En tercer lugar, se ignoran otras fórmulas posibles de desarrollo. No se define precisamente el significado y contenido de aquél, del sistema de valores que se adopta, de las alternativas que se enfrentan y de las opciones que se realizan, de los objetivos y los medios, de los requisitos internos y externos, de los sujetos y agentes, de las resistencias, los instrumentos y las consecuencias.

El escamoteo es perceptible en lo que se refiere a los aspectos y niveles sociales, ideológicos y políticos, que parecen no existir o desempeñar un papel secundario en el proceso. Los enemigos del desarrollo no son ubicados y caracterizados de modo inequívoco, ni se precisa qué se propone para vencer su resistencia. La responsabilidad de los grupos hegemónicos y de las clases dominantes en la situación latinoamericana a superar resulta oscurecida, o bien se alude a ella de modo oblicuo, o se la considera como mero subproducto del atraso que desaparecerá con este. Es ignorada la necesidad de romper el vínculo de dependencia externa y de modificar la ubicación subordinada de América Latina dentro del bloque sometido a Estados Unidos. Las relaciones con esta última potencia son planteadas bajo el supuesto de una armonía preestablecida de intereses, o de una posibilidad de reajuste a través de diversos tipos de negociación contractual.

Correlativamente, poco o nada se hace para precisar qué clases y grupos fundamentales pueden —actual o potencialmente— promover y asegurar un proceso global e ininterrumpido de desarrollo; cuáles serían sus modos de estructuración y acción; el reclutamiento de sus líderes; la formulación y articulación de sus motivaciones, actitudes e ideologías; su contribución a la dinámica de cambio y al logro de un consenso masivo y operante para los objetivos propuestos. No se determina qué grupos pueden y deben asumir la hegemonía en el proceso, ni de qué modo se repartirán los costos, sacrificios y beneficios. Entre el desarrollo y los cambios sociales aparece una disociación. No se promueve, y parecen temerse, los cambios profundos en la estructura social y en la constelación de poder que sustentan a las clases dominantes. No se cuestiona ni la una ni la otra; se las considera normales e inocuas; o bien se espera su modificación progresiva, de sentido democratizante, por el mero avance del crecimiento económico. No se elabora una verdadera estrategia política para el desarrollo, con determinación de alternativas, ideologías movilizadoras, formas y fases sucesivas. Las implicaciones y consecuencias de un proceso ininterrumpido de desarrollo, la imagen de la sociedad que emergería de aquel y que se busca como proyecto histórico, no aparecen por ninguna parte. La ideología subyacente o explícita que se esboza no basta para proporcionar la movilización intelectual, emocional y práctica de los posibles protagonistas. Las disrupciones y violencias, previsibles según la experiencia histórica en procesos de este tipo, son ignoradas o relegadas a la categoría de lo patológico e indeseable, que debe excluirse *a priori* y a cualquier precio. Los esquemas institucionales que se sugieren resultan abstractos y formales, desvinculados del contexto global y carentes de base y de operatividad.

El modelo propuesto no demuestra sus ventajas, ni persuade sobre los peligros de su frustración. No enraíza en las élites dirigentes ni en las masas, no logra su adhesión ni las constituye en base de consenso para las grandes decisiones y las acciones transformadoras.

3. *Indole de la planificación*

En los casos en que han existido proyectos o manifestaciones concretas de planificación en los países latinoamericanos, la aceptación formal ha ido acompañada de una falta de determinación efectiva de estrategias que la sustenten, orienten e impulsen, con la excepción del tipo de planificación total e imperativa vigente en Cuba. Se ha tratado, además, de una planificación predominantemente estática y limitativa, tendiente al restablecimiento y conservación de situaciones de mero equilibrio y al logro de cierto grado de crecimiento económico. La planificación opera e incide sólo con relación a niveles, aspectos y fenómenos parciales, y no con respeto a las esferas y resortes fundamentales de la economía y de la sociedad. Constituye esencialmente una respuesta *a posteriori* frente a cambios producidos sin que el Estado haya cumplido un papel decisivo en ellos, y sin que la sociedad se haya colocado en situación de inducirlos y controlarlos, para canalizarlos en forma rígidamente predeterminada, previniendo algunos de sus efectos, preservando determinados sectores. Se actúa mediante un trabajo de contención, menos para emprender e innovar que para impedir y represar, tratando de recuperar y controlar fenómenos que se conoce y domina de modo imperfecto y tardío. A la falta de voluntad y de capacidad para desencadenar innovaciones se agrega una debilidad generalizada para la integración de las modificaciones producidas. Surgen desajustes incesantes por la rapidez de los cambios insatisfactoriamente integrados a través de planes y programas aplicados con retraso y condenados a la permanente desactualización. La planificación no resulta así positiva ni creadora, y es inadecuada para prever, anticipar, orientar, ejercer un control dinámico para la creación deliberada del futuro. No suscita, moviliza ni concentra el potencial de aspiraciones y energías de la sociedad según un proyecto colectivo.

4. *El marco jurídico-institucional*

El marco jurídico-institucional, elaborado para una sociedad estructuralmente más sencilla y para la operación del modelo primario-exportador de crecimiento, resulta inadecuado para las exigencias y políticas

de un desarrollo planificado. Este carece de normas constitucionales y de legislación específica que den bases y perspectivas ciertas a la planificación como función legitimada del Estado. Los intentos de planificación quedan sometidos a las vicisitudes e incertidumbres emergentes de un conglomerado heterogéneo y contradictorio de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, correspondientes a los niveles nacionales, provinciales y municipales, y emanadas de los poderes legislativos y ejecutivos y de las decisiones jurisprudenciales. La situación se ve agravada por la existencia de regímenes federales y de entes públicos descentralizados. Se carece, además, de un núcleo suficiente de juristas dotados de mentalidad innovadora, imaginación, independencia de criterio, valor político y solidez técnica, capaces de desafiar a los enemigos y obstáculos del desarrollo, y de contribuir al mejor uso, a la adaptación o a la modificación de las normas e instituciones existentes para la solución de los problemas planteados por la planificación. Los juristas —ya sea en calidad de abogados, de magistrados, de legisladores o de funcionarios— se desempeñan en su mayoría como agentes de justificación y defensa del sistema y de los regímenes vigentes, a menudo disfrazados merced a la identificación con un profesionalismo en apariencia neutral.

5. *El aparato administrativo*

El aparato administrativo, herencia también de una etapa anterior y más estática, resulta inadecuado para las exigencias de un desarrollo dinámico. La burocracia tradicional resiste un proyecto de planificación que pueda significar una exigencia de reforma administrativa, y trastocar así las constelaciones de poderes e intereses creados, generando desafíos y penosos reajustes de mentalidad y hábitos. La organización administrativa no responde a un esquema general informado por una clara concepción del desarrollo y de una política integrada en aquella. No existen reglas precisas sobre división, asignación y coordinación de poderes, funciones y tareas. Mientras que la necesidad de enfrentar la problemática del subdesarrollo multiplica y complica las tareas a cargo del Estado, este no dispone de las posibilidades y pautas de eficacia que solo un cierto grado —inexistente por definición— de desarrollo material, político y cultural podría proporcionarle. Las deficiencias se manifiestan en todos los aspectos y niveles del aparato administrativo, y entre ellas importa destacar las siguientes.

5.1. *El nivel superior de dirección*

En el más alto nivel de la dirección estatal coexisten y se entrelazan la supercentralización y la dispersión, igualmente exageradas y nocivas.

Los factores de una tradición secular, la concentración de poder socio-económico y político, los desniveles regionales, la absorción de tareas por el Estado, contribuyen a la supercentralización y verticalidad, tanto geográfica como orgánico-funcional, de la administración pública. En el Poder Ejecutivo y en el equipo inmediato del presidente se concentra una gama amplísima de facultades y posibilidades de acción, en desmedro de la eficiencia de aquéllos, así como de los órganos y funcionarios intermedios e inferiores y de los entes provinciales y locales. Por otra parte, el ejercicio real de estas facultades concentradas se ve limitado o frustrado por la imprecisa definición de objetivos y de condiciones para su cumplimiento; por la debilidad y las limitaciones técnicas de los equipos directivos superiores y de los órganos operativos; por la inexistencia de sistemas adecuados de división y coordinación de tareas, de comunicación y de participación de todos los niveles y entes de la administración.

El Poder Ejecutivo carece casi siempre, del todo o en grado suficiente, de una plana mayor asesora y de órganos especializados que complementen y refuercen su actividad (oficinas centrales de coordinación, planificación, presupuesto, personal, organización y métodos). Cuando ellas existen, suelen carecer de recursos y de personal adecuados, de autoridad, prestigio y experiencia suficientes para ejercer funciones de asesoramiento, supervisión y dirección general. Sus actividades están generalmente divorciadas del resto de la administración, lo cual las priva de fuerza ejecutiva. No llegan a formar una verdadera plana mayor integrada. Cada una tiende a ser una administración paralela y a entrar en conflicto con los ministerios y departamentos tradicionales. Estos, por su parte, ven deteriorados su papel y su capacidad de decisión por los excesos de un presidencialismo personalista y por la falta de criterios adecuados de descentralización y coordinación. Resulta entonces un desajuste normal entre los distintos aspectos de los planes, programas y proyectos a cargo de los diversos ministerios y agencias, con secuelas de fragmentación y duplicación de funciones, desperdicio de esfuerzos, incumplimiento total o parcial de los objetivos perseguidos.

En lo que a la dispersión respecta, a medida que el Estado asume nuevas tareas, y que la supercentralización limita la flexibilidad y la eficiencia, se tiende, no a ampliar y mejorar los órganos ya existentes, sino a crear otros nuevos dotados de una cierta autonomía que ellos mis-

mos procuran, naturalmente, acrecentar. Este proceso se cumple de modo inorgánico, en la búsqueda de soluciones ocasionales y de reformas aisladas, mediante una continua y asistemática agregación de entes, mecanismos y responsabilidades al aparato tradicional. Proliferan los organismos públicos autónomos (nacionales, regionales, provinciales, municipales), en número excesivo con relación a las funciones a cumplir, sin reglas precisas que aseguren la cohesión y el ajuste a los principios de una buena administración. Ello afecta la unidad y la capacidad ejecutiva del gobierno, la organicidad y continuidad de su acción, sus funciones de supervisión y evaluación. La administración pública termina por presentarse como un agregado de grandes y pequeñas ruedas que funcionan separadamente en el vacío.

5.2. *El personal*

Los Estados latinoamericanos sufren de una disponibilidad inadecuada de personal en lo que respecta al número, la calidad y la eficiencia. La insuficiencia del número y de la calidad del personal superior y de la capa intermedia de cuadros tecnificados va acompañada por el exceso de personal en los niveles inferiores. No existe, o no tiene aplicación efectiva, un sistema de administración pública. No se crean condiciones para la aparición, el mantenimiento y el despliegue en la acción de una élite gerencial pública.

5.3. *La administración financiera*

Las deficiencias de la política y de la administración financiera se manifiestan sobre todo en los niveles del presupuesto, del control fiscal y de la tributación. Tampoco existe una adecuada coordinación entre las oficinas y actividades presupuestarias, controladoras e impositivas, ni entre aquellas y las vinculadas a los aspectos fundamentales de la política económico-financiera y de la planificación.

5.4. *Información y participación*

Los servicios estadísticos y las investigaciones sobre la realidad del país a planificar son insuficientes, y con frecuencia de hecho no existen. La actividad del Estado, la formulación, ejecución y evaluación de planes se efectúan en gran medida sobre la base de intuiciones, conjeturas y un conocimiento defectuoso.

Los órganos y mecanismos de formulación y ejecución de planes, en

los niveles políticos, administrativos y técnicos, están distanciados o disociados de los representantes y componentes de los principales sectores interesados en las decisiones. Ello determina el desaprovechamiento del apoyo potencial a la planificación; el desconocimiento, la indiferencia, la desconfianza o la resistencia de las mayorías nacionales, destinatarias de hecho y protagonistas posibles de la planificación. Se contribuye así a facilitar el autoritarismo burocrático, y/o el aprovechamiento de los planes y programas por grupos minoritarios de interés, de presión y de poder.

5.5. *El burocratismo*

El recargo de tareas sobre una administración inadecuada; su divorcio de la realidad; la tendencia general al incumplimiento y a la evasión de las normas, a la ineficiencia y a la corrupción, generan como reacción del Estado el aumento de los reglamentos y controles, el papeleo y el formulismo, el incremento del autoritarismo y arbitrariedad de los funcionarios; en síntesis, el agravamiento de la burocratización. Ello incrementa las demoras y los gastos; absorbe más tiempo y energía del personal y del público; refuerza la corrupción, la desconfianza y la evasión de la ley por el pueblo; ensancha otra vez la distancia entre gobernantes y gobernados.

La problemática que para el esfuerzo de planificación surge de la naturaleza y comportamiento del Estado y del aparato administrativo incide y se replantea de manera más específica a nivel del órgano planificador, de los planes mismos y de los técnicos participantes, aspectos que requieren una consideración particular.

IV. EL ÓRGANO PLANIFICADOR, LOS PLANES Y LOS TÉCNICOS

Las decisiones básicas tendientes a la formulación y ejecución de un plan, las políticas que éste presupone e incluye, deben concretarse en un conjunto de normas, directivas y controles, de impulsos, incentivos y disuasivos, que requieren elaboración, aplicación, vigilancia y reajuste. Ello impone opciones especiales de tipo político y administrativo: ¿A qué organismos se confiará la elaboración y ejecución del plan? ¿Qué facultades se le otorgarán? ¿Qué relaciones tendrá con las autoridades políticas, los departamentos administrativos, los grupos socioeconómicos y políticos? ¿Qué procedimientos administrativos se emplearán en la preparación y aprobación del plan? ¿Quién supervisará su implementación y evaluará sus resultados?

En América Latina ha existido una considerable diversidad de soluciones, tanto en lo referente al tipo de órgano, como al plan mismo.

1. *El órgano planificador*

El órgano especial de planificación presenta diferentes variedades en los distintos países de la región y en las distintas fases que se suceden en cada uno de ellos; variedades que surgen de sus funciones específicas, ubicación, tamaño, estructura.

El órgano planificador puede abarcar algunas, varias o casi todas las *funciones* de reunión, análisis y evaluación de información previa; la preparación del plan, los programas y los proyectos (examen y selección de necesidades, recursos, objetivos y prioridades); algún grado de participación en las decisiones políticas; la formulación de directivas y el cumplimiento de tareas para la ejecución; la evaluación de la marcha y de los resultados; la proposición y modificaciones y reajustes.

Respecto de su *ubicación*, puede encontrarse en el nivel superior, presidencial, de la administración pública, con amplia autonomía con respecto al resto del aparato burocrático; por integración en la maquinaria administrativa a nivel ministerial; o puede ser un órgano formalmente autónomo del Ejecutivo y de los ministerios.

Su *tamaño* varía de acuerdo con la amplitud de la planificación (restringida o total, indicativa o imperativa) y de las funciones (mero planeamiento o facultades de ejecución); grado de desarrollo de las oficinas ministeriales, sectoriales y regionales; disponibilidad de personal capacitado.

Su *estructura* parece relacionarse con sus funciones, ubicación y tamaño, y con las tradiciones y vicisitudes político-institucionales del país en cuestión.

Por encima y más allá de esta diversidad, es posible constatar algunas fallas y debilidades comunes del órgano planificador que parecen surgir, alternativa o combinadamente, en los distintos tipos y experiencias.

a. El órgano de planificación existe y funciona como ente disociado de los ministerios y departamentos administrativos regulares, y de las fuerzas socioeconómicas y políticas, de sus intereses, motivaciones y comportamientos. La comunicación sólo se produce eventualmente y es mediada a través del presidente, o de consejos o juntas de desarrollo que no siempre cumplen sus fines. Carece de apoyo, de estabilidad, de recursos y poderes adecuados, de personal calificado suficiente, de responsabilidad política y administrativa, de significación en el Estado y en el sistema de poder, de rango institucional. La orientación que re-

cibe de las autoridades ejecutivas es con frecuencia escasa y errática, y pueden producirse discrepancias y razonamientos. Las vicisitudes políticas y cambios de gobierno producen la discontinuidad del personal planificador, la perturbación o la liquidación de los planes en marcha y la resurrección de otros anteriores en hibernación o extinción. El órgano planificador suele estar desarticulado respecto de los ministerios; de los órganos financieros y presupuestarios; de los departamentos gubernamentales y entes descentralizados; de los órganos sectoriales, regionales, provinciales y municipales. Ellos no suelen participar de modo sistemático en la discusión del plan; niegan información; multiplican las críticas; resisten la formulación; obstaculizan la coordinación, la ejecución, la supervisión y los reajustes. La situación incierta y el papel errático del órgano planificador pueden crear de todos modos situaciones de desventaja para los ministerios y otros entes gubernamentales, y fricciones internas en el gabinete presidencial. Las presiones particularistas de sectores, grupos y partidos suelen ir acompañadas de actitudes de desconfianza y hostilidad de aquéllos hacia el órgano. Este tiende a convertirse en agente técnico neutral, sin responsabilidad, con función simbólica y comportamiento ritual; dedicado a la formulación de planes en el papel, sin presentar opciones fundamentales, bases sólidas y criterios de evaluación de resultados; queda referido a cuestiones secundarias, con escasas posibilidades de realismo y de vigencia operativa.

b. Una situación simétricamente inversa, pero menos frecuente, puede producirse en el caso de un órgano planificador constituido como ente autónomo con facultades combinadas de planeamiento y ejecución. El mismo puede llevar a una concentración exagerada de poderes, recursos y tareas y del personal más apto y especializado; a la cristalización de una organización demasiado compleja, absorbente e inmanejable; al goce de una autonomía y una expansión excesivas y hasta peligrosas; a la adquisición de intereses creados en sus propias actividades y resultados; a la burocratización y la pérdida de objetividad y flexibilidad. Este proceso se produce en detrimento de las funciones y responsabilidades de los ministerios, departamentos gubernamentales y entes descentralizados, reduciendo a muchos de ellos a una situación de cáscara vacía. El órgano planificador puede convertirse, en definitiva, en un Estado dentro del Estado, refractario a la injerencia del gobierno central y en rivalidad con sus facultades y actividades específicas, y volverse así fuente de desajustes, desdoblamientos y conflictos político-administrativos.

A estas fallas y debilidades de tipo general se agregan otras más específicas, como las siguientes.

IV. EL ÓRGANO PLANIFICADOR

33

a. Los organismos de planificación sectorial presentan problemas de organización y funcionamiento, relacionados con su situación incierta; su debilidad; su falta de apoyo político; su desconexión de la oficina central de planificación, el poder ejecutivo, los ministerios, los departamentos gubernamentales y los entes descentralizados operantes en el sector; el relegamiento a tareas de información y estudio o meramente rutinarias.

b. El carácter desigual y combinado del desarrollo interno, los niveles estructurales entre las áreas componentes del país, la centralización de poderes en la sociedad y en el Estado, contribuyen a la inexistencia o debilidad de los intentos de planificación y de los órganos existentes a nivel provincial, municipal y regional, y a la falta de coordinación de ellos con la planificación nacional.

El gobierno nacional supercentralizado planifica de modo unilateral y vertical, por competencia propia, por la concentración y redistribución de recursos, y a través de una multiplicidad de órganos con atribuciones e influencia con respecto a los niveles provinciales, locales y regionales.

El centralismo refuerza el debilitamiento de las provincias, ya generado por el crecimiento nacional desequilibrado, y priva a sus gobiernos de poderes, recursos y mecanismos para la elaboración y ejecución de planes y programas autónomos. Por otra parte, el gobierno central debe confiar a los gobiernos provinciales la implementación de las políticas y planes generales y el ejercicio de controles. En la práctica, o bien los gobiernos provinciales y locales no están en condiciones de asumir estas tareas, o bien tienden a usar sus facultades legislativas y administrativas propias, haciendo caso omiso de las directivas del gobierno central, o actuando incluso en contradicción con las mismas.

Los gobiernos municipales exhiben cada vez más rasgos de incapacidad y regresión. A las limitaciones y fallas tradicionales se han agregado las emergentes del incremento en el número y en la complejidad de las necesidades urbanas; de los fenómenos fuera de control (áreas metropolitanas); de la insuficiencia de recursos financieros, técnicos y humanos; de la absorción de funciones por el gobierno central. Los gobiernos municipales no tienen participación efectiva en las decisiones de los organismos centrales que afectan irreversiblemente, en el presente y para un largo futuro, las jurisdicciones y estructuras locales. Los municipios intentan mantener entes planificadores y planes y programas locales que resultan insuficientes e inadecuados, pero a través de los cuales ejercen una resistencia pasiva a la planificación nacional y contribuyen a que la matriz global de crecimiento se presente como un mosaico irracional.

Las regiones, surgidas por la acción de factores recientes y de nuevas

estructuras socioeconómicas, no coinciden con las divisiones político-administrativas heredadas de fases anteriores. Estos hechos rara vez obtienen reconocimiento expreso e institucionalizado del gobierno central y, en los casos en que ello ocurre, se mantiene la dinámica de la centralización, y se crean nuevos ámbitos jurisdiccionales por "fiat" vertical y sin participación de los destinatarios en las decisiones constitutivas y de planificación.

Todo ello contribuye a generar problemas adicionales de dirección, coparticipación y coordinación y a dificultar aún más la planificación global.

c. En la medida en que se formula y se intenta ejecutar planes nacionales, los mismos no tienen en cuenta que se están desarrollando experiencias de integración latinoamericana que tienden a desembocar necesariamente en una planificación supranacional, perspectiva posible en vista de la cual deberían desde ya ser adaptados los planes de cada país.

2. *Los planes*

La índole general de la planificación a que ya se hizo referencia (especialmente en la sección III, 3) se manifiesta en las insuficiencias de los planes mismos, que contribuyen adicionalmente a restarles viabilidad, sobre todo las siguientes:

a. Oscilación entre planes globales de orientación macroeconómica, de largo plazo, y planes que aparecen como agregación de iniciativas parciales y proyectos específicos, de corto plazo, no interconectados; sin puente ni combinación integrada de ambos enfoques.

b. Indefinición de las metas de crecimiento incorporadas en los planes de largo plazo, en términos de ocupación, productividad, calificación de recursos humanos, distribución del ingreso y del poder.

c. Disociación entre la política económica concreta y los planes.

d. Falta de especificación de las medidas conducentes a los resultados deseados, y de instrumentación de los planes en políticas específicas (monetarias, cambiarias, fiscales, etcétera).

e. Inexistencia e insuficiencia de mecanismos de corto y mediano plazo: planes de inversión pública, con ajuste preciso entre metas y previsiones de financiamiento; presupuestos-programa; planes operativos y presupuestos económicos anuales; proyectos específicos de inversión.

3. *La situación del técnico planificador*

El técnico planificador requiere una consideración especial. Aunque este tipo comprende numerosas situaciones y papeles diversos, esa denominación abarca a los especialistas en métodos y técnicas de planificación que, en los organismos gubernamentales creados al efecto o en colaboración con ellos, con dedicación exclusiva o bien como consultores, participan en la preparación de planes, programas y proyectos, y los someten a la decisión de los poderes políticos. La situación, el papel y el comportamiento de los técnicos planificadores se hallan determinados por los factores y circunstancias que ya se analizaron, especialmente la naturaleza, estructura y distribución del poder que ejercen y de las acciones colectivas que despliegan las principales fuerzas, agentes e instituciones de la sociedad global; sus relaciones e interacciones; las formas, modalidades y efectos de esas acciones.

La génesis y expansión de este tipo social de especialista en las dos últimas décadas, aproximadamente, parecen responder a tres órdenes interconectados de factores y circunstancias:

1. Nuevas demandas del Estado, las universidades nacionales, los organismos internacionales, las instituciones extranjeras; y, en mayor medida, las grandes empresas privadas y algunos sindicatos obreros. En ello tienen un papel especial los experimentos de conservadurismo modernizante y los regímenes populistas, bonapartistas, desarrollistas, que requieren nuevas categorías de especialistas para funciones a la vez técnicas, administrativas, ideológicas y políticas. La emergencia y participación de los especialistas influye a su vez en ciertos rasgos y requerimientos de los propios regímenes. El "Tercer Mundo" y la problemática del desarrollo se universalizan, se convierten en moda, motivo de interés, fuente de ocupación, ingreso y prestigio.

2. Presión de las clases medias, expandidas, diversificadas y tecnificadas en grado superior al aumento de la capacidad de absorción del Estado y las principales organizaciones e instituciones sociales. Esta presión, que aparece a la vez como resultado y factor de un proceso desequilibrado, se traduce en la búsqueda de un lugar en el sistema, de fuentes de empleo e influencia y en la génesis de ilusiones sobre las posibilidades de ejercer poder. Los nuevos grupos tienden a ampliar la base y la fuerza propias a partir de las zonas e instituciones en que comienzan a insertarse y a operar.

3. La gama de problemas planteados suscita una reflexión más intensa, que exige mejores teorías, metodologías y técnicas, para la racionalización *a posteriori* de lo ya ocurrido, para la comprensión de lo que

ocurre, para la previsión del futuro, y para el diseño de estrategias y formas posibles de acción.

La situación del técnico planificador se caracteriza, objetiva y subjetivamente, por una ambivalencia manifestada en el pensamiento, los valores, las actitudes, los comportamientos, las soluciones y los resultados.

Por una parte, los miembros de este grupo pueden incorporar y asumir pautas de rigor técnico-científico y de idealismo político-ideológico, derivadas del entrenamiento profesional (dotación de conocimientos, métodos, técnicas); de la adquisición de convicciones sobre lo que sería inteligente y justo hacer y de valores de racionalidad e innovación; de la tendencia a la visión de mediano y largo plazo. Estas circunstancias le confieren una disponibilidad potencial como agentes de cambio.

Por otra parte, considerados como grupo, los planificadores suelen carecer de integración y de homogeneidad en los enfoques y en los modos de operar. Ello parece estar determinado, entre otras cosas, por las diferencias de origen, formación, especialización, orientación teórica y político-ideológica, trayectoria e inserción institucional (Estado, universidades, organismos académicos y empresariales privados, equipos consultores); por las limitadas posibilidades ocupacionales; por la inseguridad social y la inestabilidad política; y por los conflictos de todo tipo que, a raíz de aquellos factores, emergen entre los individuos y equipos implicados de algún modo en las funciones de planificación.

Los planificadores no llegan a ser —ni en su respectivo país ni en el ámbito regional— un núcleo articulado, constituido en gran cuerpo o reunido en torno de alguna institución prestigiosa, ni menos aún conforman un grupo eficaz de interés, de presión o de poder. Tampoco han obtenido un grado considerable de reconocimiento y valoración por parte de las clases y grupos fundamentales ni de los gobiernos. La necesidad de su existencia y funcionalidad no resultan evidentes para el gran público ni para ningún sector significativo e influyente. Por el contrario, su imagen y su actividad aparecen en muchos casos revestidas de una aureola inquietante y hasta subversiva. En las situaciones más favorables, llegan a constituir enclaves tolerados en algún nivel del gobierno, carentes de base sólida, de poder efectivo y de status reconocido, en posición precaria y siempre amenazada. Se genera así en los planificadores un sentimiento difuso, compuesto de inseguridad, discontinuidad, desarraigo, aislamiento e inoperancia. Ello, a su vez, reaccúa como factor disgregante del grupo general, que refuerza la competencia por los recursos escasos y las oportunidades insuficientes, y el entrenchocar de estrategias y tácticas.

La actividad de los planificadores se encuentra condicionada por las

IV. EL ÓRGANO PLANIFICADOR

37

realidades sociopolíticas analizadas, y que definen las tareas, imponen el marco y las demandas, los fuerzan a trabajar dentro de límites rígidamente predeterminados. Presiones múltiples de las distintas clases y grupos nacionales y extranjeros —propietarios y empresarios, sindicatos, regiones, Fuerzas Armadas, Iglesia, electorado, partidos, gobierno político, administración pública— se ejercen de modo permanente y cotidiano, en un sentido predominantemente particularista y en defensa del *statu quo*. El entrechocar de presiones refleja siempre, en última instancia, la supremacía de los grupos minoritarios y más conservadores. Ella no se ve suficientemente compensada por los sectores mayoritarios de la población, poco o nada participantes y carentes de estructuras y mecanismos de comunicación e influencia directas con referencia al gobierno general y a los entes de planificación, y víctimas también aquí de la falta o debilidad de la tradición democrática de responsabilidad y sentido de servicio de los funcionarios y técnicos respecto del pueblo soberano y el interés público. A ello debe agregarse la existencia generalizada de un doble conflicto que enfrenta a los planificadores con la administración pública en sentido amplio, por una parte, y con los políticos, por la otra.

Los planificadores sufren las consecuencias de las actitudes de desconfianza y celo de los burócratas de viejo cuño, impregnados de conservadurismo y trivialidad, carentes de tradición científico-técnica y de pautas de racionalidad modernizante, que perciben a los primeros como una anomalía, un cuerpo extraño que amenaza su status y sus rutinas.

La dialéctica planificadores versus políticos adquiere una índole más sutil y compleja, reflejo de peculiares diferencias de situación y de óptica. Por políticos se entiende aquí a los individuos y grupos que participan de modo profesional y activo en la lucha por el poder y en los procesos de gobierno de un país determinado, ya como parte del Estado, ya en la oposición. Para ellos, la planificación puede ser aceptable como medio de dar, a sus intereses y objetivos propios y a los de los sectores que pretenden representar, una forma más generalizada y sistemática y, por lo tanto, más susceptible de obtener la aceptación y la movilización populares. Los políticos suelen acusar a los planificadores de tecnocratismo autosuficiente y antidemocrático; de desdén por los intereses inmediatos de la población y por los factores extraeconómicos e imponderables; de subestimación de los problemas de estrategia y táctica políticas; de falta de atractivo emocional e ideológico; de imposición de preferencias, prejuicios y ambiciones de tipo subjetivo o particularista, bajo el manto de las proposiciones formales y de la neutralidad técnica. En sentido inverso, los planificadores suelen imputar a los políticos menosprecio hacia

las técnicas científicas y los objetivos racionales de la planificación; demagogia, empirismo y diletantismo; excesiva preocupación por los intereses parciales, faccionales o locales, y subestimación de los intereses de la economía global; decisiones errátiles; fijación de metas sin consideración de los problemas y recursos reales. Tras los roces, las tensiones y los conflictos entre planificadores y políticos es posible descubrir, a niveles más profundos, la existencia de divergencias y antagonismos de clases, grupos y sectores significativos; la inadaptación de las instituciones políticas y administrativas respecto de las exigencias de la planificación; el atraso de la teoría económica, social y política, y de los métodos y técnicas de la planificación, respecto de las demandas de una acción política que expresa y tiende a satisfacer intereses sociales.

La situación general de los planificadores que se ha intentado analizar refuerza algunas actitudes y tendencias originarias de aquellos, que pueden resumirse bajo el rótulo de *tecnocratismo* y que presentan en esencia los siguientes componentes, rasgos y efectos:

a. Creencia más o menos consciente en que poseen una capacidad superior para incorporar los elementos avanzados de la ciencia y la técnica a la economía, para su planificación y racionalización, e incluso para obtener algún grado de influjo o liderazgo políticos.

b. Tendencia a la abstracción, a la formalización determinista y a las fórmulas totalizadoras.

Vigorosa afirmación de la neutralidad valorativa, identificada con el rigor científico y presentada como entidad metafísica desligada de los valores, orientaciones y compromisos sociales y políticos.

Despliegue de mayor aptitud para las formulaciones en el papel que para la comprensión y la modificación de las condiciones reales.

c. Proclividad a la mera constatación de las formas vigentes a toda sociedad humana.

Despreocupación por las posibilidades efectivas o virtuales de resistencia, contradominación y transformación radical.

Subestimación o descarte, en la teoría y en la práctica, de toda fuerza, alternativa o proyecto histórico que pueda implicar efectos descongelantes y desestructurantes, promoción de lo nuevo e imprevisto, y que por tanto sea inaceptable para los actuales grupos hegemónicos y clases dominantes.

d. Acatamiento e idolatría, más o menos conscientes, del poder y de sus sujetos y agentes, especialmente el Estado; subestimación de sus deformaciones, aceptación de sus coacciones.

e. Ilusiones acerca de las posibilidades de gravitar sobre los grupos de poder mediante la inserción en posiciones institucionales que permitan

ofrecer y hacer aceptar soluciones técnicas, y operar como personajes influyentes “detrás del trono”, como “consejeros del príncipe”.

f. Despliegue de actitudes de arrogancia, autoritarismo, amor al mando y a la coacción.

Pretensión de monopolio de la representación del interés colectivo, y de mayor autonomía para planificar.

Desconfianza hacia el pueblo, tendencia a decidir en su nombre lo que se considera bueno para él y para la sociedad nacional, sin buscar el diálogo ni persuadirlo o inducirlo a la participación activa y a la decisión autodeterminada.

Los límites de esta actitud y comportamiento de tipo tecnocrático parecen haber sido restringidos. Los planificadores no han logrado estructurarse como grupo ni como aparato, y carecen de mando real. Las élites de poder —socioeconómico, político, militar— siguen disponiendo de los resortes fundamentales y de las variables estratégicas, reconocen y formulan oficialmente los problemas, imponen las opciones, eligen entre las soluciones propuestas por los técnicos.

Suspendidos entre los dominadores y gobernantes y el pueblo, entre las presiones conservadoras e innovadoras, entre las expresiones de un tecnicismo abstracto y los determinantes sociopolíticos, la actividad de los planificadores parece condenada a la ambigüedad y la frustración. La falta casi total de poder, de instrumentos, de mecanismos y recursos, restringe la gama de posibilidades de que disponen para influir significativamente en las tendencias fundamentales de la sociedad. Su lucha con las fuerzas y agentes que quieren mantener las cosas como son o modificarlas en un sentido restringido o negativo se traduce en un despilfarro agotador de tiempo y energía, y en la impotencia para controlar y regir las consecuencias de acciones previas o concomitantes no planeadas. La dificultad o imposibilidad de trazar y ejecutar un plan a largo plazo que encare y solucione los problemas fundamentales en sus raíces mismas se ven reforzadas por otras circunstancias. Las demandas de las clases y de los grupos de interés, de presión y de poder crean para los planificadores la necesidad política de mostrar resultados inmediatos y tangibles, por lo menos para las manifestaciones más chocantes y explosivas de los problemas básicos. Estos no son autocontenidos: aparecen como expresión de la convergencia y choque de fuerzas y tendencias contradictorias, y refuerzan así la necesidad de ofrecer soluciones en varios niveles y aspectos simultáneamente. Las fuerzas y tendencias se despliegan y operan con frecuencia de modo no visible, hasta que su presencia y su impacto se evidencian imperativa e irreversiblemente. La rapidez de los cambios acumula nuevos problemas a los viejos no resuel-

tos. La planificación se reduce a un repertorio de intentos tendientes a mitigar de manera superficial y temporaria algunos de los efectos o síntomas superficiales de la crisis; intentos que a menudo se anulan mutuamente, empeoran los problemas que se quieren resolver o exacerban otras áreas problemáticas.

V. DE LA EVALUACIÓN CRÍTICA A LA AFIRMACIÓN ESTRATÉGICA

El análisis que antecede contribuye quizás a explicar el trasfondo, el contenido y los límites políticos de los intentos de planificación en América Latina, y la situación de crisis en que han desembocado. La crisis se manifiesta ya, no solo en los procesos mismos de la planificación, sino también en el clima de inquietud, pesimismo y apatía en que parecen sumergirse los técnicos implicados de algún modo en aquellos. Las reacciones personales de estos últimos tienden a repartirse entre la voluntad desesperada de cumplir el papel más positivo posible en las peores condiciones, el repliegue hacia una actitud de tecnocratismo neutral reforzado, la concentración en la carrera por el status y el ingreso, y la evasión hacia esferas y actividades menos inciertas y frustrantes. Si se descartan estas soluciones, si no se admite que el planificador está condenado fatalmente a ser una especie en extinción, o bien un mero instrumento al servicio de grupos conservadores y regímenes retrógrados, es indispensable realizar un esfuerzo a la vez realista e imaginativo para replantear y revitalizar el proceso de planificación, y proporcionar un futuro digno de ese nombre a quienes quieren participar en ese proceso concebido como práctica científico-técnica y política.

Los prerequisites y elementos para una nueva estrategia de tal signo solo pueden ser aquí objeto de un esbozo problemático, propuesto como base de discusión. Lo que sigue de ningún modo constituye una formulación acabada y excluyente, la cual requiere el esfuerzo combinado del mayor número posible de científicos, técnicos y planificadores y de los auténticos representantes de los grupos dinámicos y transformadores de las sociedades latinoamericanas. El análisis estará referido primordialmente a los cambios en las orientaciones, actitudes y comportamientos de los planificadores, y a la articulación posible de éstos con las fuerzas y grupos más significativos.

1. *La reorientación de los planificadores*

Divididos entre sí, aislados de las fuerzas sociales y políticas potencial o efectivamente positivas y sometidas a las de signo reaccionario, pri-

V. EVALUACIÓN CRÍTICA A LA AFIRMACIÓN ESTRATÉGICA 41

vados de acceso y de influencia con respecto a los resortes y mecanismos de poder y de decisión, insertados en estructuras que obstaculizan y distorsionan, los planificadores están condenados a la impotencia y a la frustración, y sus mejores intenciones se ven mistificadas y desvirtuadas. El problema reside entonces en cómo crear condiciones que les aseguren la estabilidad y la seguridad de un trabajo libre y creador, la reorientación y el enriquecimiento del contenido y de los resultados de su actividad, la participación movilizadora en un proceso de desarrollo, cambio, democratización y logro de la autonomía de sus respectivos países y de la región en su conjunto. Para que ello ocurra, algunas premisas básicas deben ser establecidas en la intención y en la práctica.

En primer lugar, es indispensable buscar un grado creciente de integración entre todos los implicados, dentro y fuera del Estado, en los procesos de planificación, tendiendo a su constitución en grupo orgánico y operativo. Esta proposición no supone una estructuración rígida y monolítica, sobre la base de una ortodoxia aceptada en todos sus detalles, ni un compromiso rígidamente organizado y apriorístico para algún tipo específico de acción. Plantea, sí, la necesidad de iniciar e intensificar las formas de diálogo, confrontación y colaboración, sin pretensiones dogmáticas y sectarias, en condiciones de tolerancia y de reconocimiento de la imprescindible convergencia de enfoques diferentes y de esclarecimientos opuestos, como prerequisite y fase de una tendencia a la participación coordinada en formas de acción a la vez científico-técnicas y sociopolíticas.

En segundo lugar, se requiere la crítica de los intentos de planificación cumplidos hasta el presente, y la superación de las tendencias, actitudes y conductas tecnoburocráticas que se constataron en páginas anteriores. La pretensión de neutralidad valorativa y de asepsia técnica debe dejar de ser confundida a través de su identificación con el rigor científico y el realismo pragmático que, una vez depurados de aquel componente mistificador, necesitan ser reivindicados y reafirmados como valores de relevancia decisiva.

En tercer lugar, es imprescindible la inserción en la realidad, en las situaciones y en los procesos, para el conocimiento y para la acción; la toma de posición en favor de alguna de las posibilidades determinables para contribuir a realizarla; la afirmación en lo existente y en lo realizado para criticarlo y superarlo. Esto implica, como exigencia complementaria, el rechazo del falso realismo, que consagra lo hoy existente y dominante como lo dado, y concibe el futuro como mera extrapolación de lo actual. Por el contrario, el presente no se comprende solo por sí mismo y por el pasado, sino también por el futuro. Para captar y reali-

zar lo real y posible, debe incluirse un componente de lo aparentemente utópico, que es lo posible de mañana.

En cuarto lugar, los planificadores no pueden prescindir de una actitud permanente de crítica y de contestación del sistema vigente y de sus estructuras, de las fuerzas y situaciones alienantes y opresivas, de las formas de autoritarismo y represión. Deben buscar los modos de contribuir a la movilización de los sujetos y de los agentes sociales (clases, grupos, individuos) que, a la vez que víctimas del sistema, contienen—actual o potencialmente— virtualidades para el despliegue de una acción descongelante, desestructurante y reestructurante, y pueden eventualmente articularse y desplegarse en estrategias y tácticas transformadoras. Deben ubicar, evaluar y utilizar las lagunas, los hiatos y los puntos débiles del sistema, como posibilidades de emergencia y afirmación de las fuerzas y de las tendencias, de las iniciativas e instituciones renovadoras. Se trata de movilizar los recursos de la ciencia, la técnica, la imaginación y la acción política, para su aplicación a todos los niveles y aspectos de la realidad, tendiendo al logro de rigor científico, de contenidos concretos, de operacionalidad y de eficacia impactante sobre la sociedad.

En quinto lugar, se impone cumplir, con espíritu crítico e inventivo, el análisis y el diagnóstico de los problemas que afectan a los países de la región, la formulación y la ejecución de soluciones ajustadas a las realidades y condiciones específicas del ámbito en que se quiere operar, con pautas originales, sin imitación ni aplicación mecánica de esquemas importados. Ello debe desembocar en la elaboración y el cumplimiento de una estrategia que exprese y sirva a un modelo concreto, basado a su vez en una concepción global y unificada del desarrollo nacional y de la integración regional. Para tales efectos, es imprescindible determinar con precisión y realismo:

1. ¿Qué sistema de valores se adopta como base y criterio para la toma de decisiones frente al espectro de alternativas, para la fijación de prioridades y metas, para el rechazo de los modelos propuestos hasta ahora, y para la adopción de otro modelo?

2. ¿Qué ideología (a ser elaborada y difundida) puede proporcionar el esquema intelectual, los criterios orientadores, el estímulo a la movilización sociopolítica de los grupos dinámicos y transformadores y de las mayorías nacionales, el sacudimiento y transformación de partidos políticos e instituciones?

3. ¿Cuáles son los intereses y las fuerzas, los beneficiarios y los agentes, actuales y potenciales, del desarrollo y de la integración que se busca; su gravitación relativa, sus posibilidades y modos de articulación,

alianza y liderazgo? ¿Cuáles son los enemigos, y cómo neutralizarlos o anularlos?

4. ¿Cuáles son los objetivos, condiciones, métodos e instrumentos del desarrollo y de la integración? ¿Cuáles sus etapas, exigencias, requisitos y consecuencias, los cambios sociales concomitantes y resultantes?

5. ¿Qué tipo de economía, de sociedad, de régimen político, de estructura institucional, de cultura, de ubicación en el sistema internacional, se busca y se prevé como resultante del proceso?

Sin ignorar la amplia gama de posibilidades abiertas en procesos históricos que carecen de racionalidad inmanente, de sentido intrínseco y de finalidades predeterminadas, es posible suponer que los países latinoamericanos necesitan políticas que aseguren: un rápido impulso al desarrollo; la promoción simultánea de la transformación estructural y del aumento de la productividad del agro, de la minería y de una industria que supere la mera sustitución de importaciones; la creación de ciencia y tecnología; la redistribución progresiva del ingreso; la independencia económica nacional, que no excluya, sino que posibilite, la integración regional; la prioridad de la acumulación interna y el papel subsidiario y estrictamente controlado de capitales y apoyos externos. Los requisitos y rasgos de un desarrollo económico auténtico no pueden surgir ni operar como variables autónomas. Deben ir acompañados por: cambios sustanciales en la estructura social; un mayor grado de igualdad y justicia socioeconómicas; la distribución pareja de esfuerzos, sacrificios y beneficios; modificaciones profundas en la actual correlación de poder y status entre las clases y los grupos; el sacudimiento de la apatía frente al sometimiento de las masas y el estímulo a su participación activa y directa; la democratización integral —real y no formal— de la sociedad, del sistema de poder, del Estado y de la cultura; la asunción y el despliegue de una plena autonomía nacional y regional en relación con los bloques y con el sistema internacional en su conjunto.

2. *Los aliados posibles*

La estructuración de los planificadores como grupo orgánico y operativo y su formulación de una estrategia jamás podrían darse en el vacío, como resultado de un movimiento de los espíritus o de una decisión puramente voluntarista. Requiere el contacto, el estímulo, la convergencia de los representantes y componentes de aquellas clases, grupos e instituciones que no solo estén dotadas —actual o potencialmente— de aptitud para el cambio y de algún grado de poder, sino que también

puedan ser destinatarias interesadas de las proposiciones que efectúen los planificadores, y sean por lo tanto capaces de constituirse en público, en fuente de demandas y de apoyos y, más aún, en aliados articulables en estrategias y tácticas comunes. A esta problemática dedicaremos atención en la parte final del presente trabajo.

El planteo sugerido implica que los planificadores eligen un camino —eventualmente el esbozado en las páginas precedentes— y se dedican luego o concomitantemente a la agregación y la articulación de aliados. Esta dinámica plantea dos alternativas.

Una *primera alternativa* significa el logro de acuerdos en la cumbre con representantes de las clases y grupos que hoy ejercen la hegemonía y la dominación. Esta perspectiva está limitada *ab initio* por el hecho de que aquéllos no están interesados en el desarrollo, el cambio, la democratización y la liberación de los países latinoamericanos. Son los responsables y los beneficiarios directos de la situación que se pretendería modificar a través de la planificación, y los enemigos jurados de todo intento de transformación profunda. En la mejor de las hipótesis, pueden aceptar a los planificadores y a ciertas formas de planificación como modo de instrumentar a unos y otras a fin de lograr un grado mínimo de racionalización, reajuste y legitimidad para el sistema, que contribuya a conservar sus estructuras y componentes esenciales. Una estrategia de desarrollo planificado debe, pues, descartar como posibles aliados a los grupos superiores, más concentrados y poderosos de propietarios, empresarios y consorcios monopolistas de tipo agropecuario, minero, comercial, industrial y financiero, estrechamente ligados con el capital extranjero, y a sus apéndices socioeconómicos, políticos e ideológicos.

Una *segunda alternativa* tendería al logro de una acumulación de poder en las bases más amplias de la sociedad, es decir, en las clases medias y populares. La búsqueda de una coalición entre éstas y los intelectuales, científicos y técnicos interesados en la planificación, presenta dificultades derivadas sobre todo de la naturaleza de los distintos componentes, de la debilidad o inexistencia de tradición y mecanismos de agregación y articulación, y de las peculiares condiciones políticas que rigen en la mayoría de los países de la región o en todos ellos. Es pertinente comenzar haciendo una referencia a las características de las clases y grupos fundamentales a considerar: clases medias, masas populares urbanas y campesinas, movimientos más o menos organizados que movilizan individuos y grupos, ideas y actos, con grados variables de intensidad, profundidad y alcance (religiosos, juveniles, etcétera).

2.1. *Las clases medias*

Las clases medias se presentan como un conglomerado heterogéneo. Abarcan, por una parte, sectores ligados e identificados con la sociedad y las clases tradicionales (burocracia, profesiones liberales, comerciantes, artesanos), y por la otra sectores más recientes, generados o reforzados por la urbanización, la industrialización y el intervencionismo estatal (funcionarios y técnicos de empresas privadas y públicas, nuevos profesionales, pequeños y medianos empresarios industriales, tipos nuevos de miembros de las Fuerzas Armadas y de los cleros). Carecen de fisonomía propia, y de la coherencia, lucidez y decisión necesarias para plantearse y ejecutar un papel autónomo y una participación enérgica y decidida en un proceso de desarrollo. Ningún sector de las clases medias logra un pleno control del Estado. Han utilizado su propia presión y las de las masas urbanas y rurales para imponer a las viejas clases dominantes un mayor grado de coparticipación en el ingreso y en el poder, sin desplazarlas totalmente. No usan su poder político relativamente acrecentado para ejecutar transformaciones profundas del sistema, al que respetan y contribuyen a consolidar.

Las principales características de las clases medias latinoamericanas llegan a ser: la dependencia de las clases superiores, nacionales y extranjeras, y del intervencionismo y favoritismo estatales; la falta de ambición política, de creación económica y de renovación social y cultural; la búsqueda de privilegios individuales y de pequeños grupos; el conservadorismo en opiniones, actitudes y comportamientos; la defensa del *statu quo*; la actuación como masa de apoyo —activo o pasivo— para los regímenes autoritarios.

Por otra parte, la tendencia al estancamiento, a la polarización y a la crisis de las sociedades latinoamericanas, el impacto de las movilizaciones populares, la emergencia de alternativas ideológico-políticas en el mundo y en la región, han contribuido a crear en ciertos sectores de las clases medias una situación de frustración y malestar difuso, así como actitudes críticas y de cuestionamiento que, en determinadas circunstancias, pueden transformarse en propensión reformista o revolucionaria.

2.2. *Las masas populares urbanas*

Las masas populares urbanas, tal como hoy existen, se han ido constituyendo a partir del rápido proceso de crisis agraria, urbanización, industrialización e intervencionismo estatal de las últimas décadas, y en

las condiciones de sociedades nacionales que presentan la ambivalencia de un cierto crecimiento económico combinado con una crisis socio-política crónica. Su examen detecta ante todo tres características: la formación reciente, el carácter aluvional, la heterogeneidad. Constituyen un conglomerado que engloba capas diferenciadas y a menudo divergentes en cuanto a estructuras, situación, actitudes y tendencias. Estas capas son discernibles según ramas de producción y tipo de actividad o de empresa, niveles de calificación técnica y cultural, de ingreso y de consumo, grados de participación sindical y política. A la división en una amplia gama de sectores y estratos se agrega la carencia de tradiciones sindicales y políticas; la falta de unidad, de conciencia de clase orgánica y madura, de identidad social, de comunidad de intereses y fines, de organización y acción autónoma. En la mayoría de sus componentes, es débil el interés por los problemas colectivos, por la organización y funcionamiento de la economía, de la sociedad y del sistema político. Predomina la búsqueda de ventajas socioeconómicas inmediatas, a través de la acción individual, del grupo sectorial, del sindicato y del Estado.

La irrupción de estas masas heterogéneas en la sociedad latinoamericana presiona sobre la estructura tradicional en proceso de cambio, amenaza su cohesión y su estabilidad, y comienza a ser canalizada por el Estado, sobre todo a través de experiencias populistas, bonapartistas, desarrollistas, y de un aparato sindical burocratizado. El Estado responde a cierto número de demandas de asistencia, protección e integración de las masas urbanas, y articula un sistema que combina el logro parcial de aquellos fines con la manipulación y la canalización para fines políticos, y con la represión parcial o total de grupos recalcitrantes y movimientos de desborde.

Parte esencial de este sistema es el nuevo sindicalismo de masas, surgido por la promoción y autorización y bajo el control del Estado. En su estructura y en su dinámica, un aparato burocratizado, vertebrado por un núcleo reducido de dirigentes y cuadros profesionalizados, depositarios de múltiples funciones y poderes, se erige sobre una masa trabajadora relativamente pasiva, que combina la afiliación formal con una adhesión militante reducida al mínimo y para ocasiones excepcionales. El aparato sindical es utilizado fundamentalmente como instrumento mediador, de expresión y logro de reivindicaciones mínimas, de distribución de servicios, de solución de problemas individuales y colectivos de los asalariados; como encauce y regulación de las tendencias y presiones populares; y como forma de manipulación política en función de la legitimación de poderes establecidos por vías electorales o auto-

ritarias, para beneficio de los propios dirigentes gremiales y de partidos y gobiernos determinados.

Este tipo de sindicalismo en parte expresa y en parte refuerza, en los trabajadores y en los dirigentes, una actitud restrictiva y autodefensiva, de mero conservadorismo sectorial y legalizado, sin pretensión efectiva de operar como liderazgo dinámico y renovador en función de los intereses de la clase, de las masas y de la nación. Carece de independencia, de ideología clasista y revolucionaria, de cultura propia, de combatividad, de democracia interna, de capacidad para influir y modificar la estructura y la orientación de la economía, la sociedad y la política (desde el mercado de trabajo hasta la redistribución del poder y del ingreso). Su máximo logro ha sido, en las coyunturas más favorables y para algunos países, una forma de participación burocrática y mediada de los trabajadores en el gobierno formal, sin capacidad de orientación y de decisión, y en situación subordinada dentro de la estructura de poder real. La tendencia más reciente parece ser la pérdida del grado limitado de participación del sindicalismo en el Estado, así como de su autonomía, su capacidad de maniobra y de negociación, su aptitud para influir en las decisiones fundamentales. No ha podido impedir la aplicación de medidas represivas y regresivas, que se han traducido en la ilegalización creciente de las luchas y de las aspiraciones de cambio profundo, y en una redistribución creciente del ingreso y del poder a favor de las clases dominantes nacionales y extranjeras. Se ha debido limitar a luchas puramente defensivas y de retirada.

Por otra parte, esta constatación situacional no basta para extraer conclusiones apresuradas que generalicen para un largo futuro las comprobaciones extraídas de una fase particular, negando así los trabajadores y masas de la ciudad toda aptitud para el cumplimiento de un papel como agentes históricos. El número y concentración socioeconómica y geográfica de las masas urbanas, su capacidad potencial de presión y rebeldía, en las condiciones de estancamiento de la economía y de la sociedad, y ante el agotamiento de las concepciones y organizaciones tradicionales, impiden su integración plena o relativa en el sistema, operando como factor permanente de fractura y crisis en la vida nacional y en los propios aparatos partidarios sindicales que las expresan o pretenden expresarlas. Su mera presencia, su errátil comportamiento actual y su posible evolución futura les confieren un papel central en el desarrollo sociopolítico de los países latinoamericanos.

2.3. *Las masas campesinas*

La existencia y el papel potencial o actual de las masas campesinas parecen haber sido por largo tiempo objeto de ignorancia, de subestimación o de mero reconocimiento retórico por parte de los grupos y movimientos urbanos. En el mejor de los casos, aquéllas fueron visualizadas como una especie de reserva pasiva, incapaz en sí misma de autoconciencia y autodeterminación, eventualmente movilizable e incorporable a la dinámica nacional por decisión y bajo control de sectores urbanos. La experiencia histórica no ha sido benigna con esta visión prejuiciada. En tres experiencias fundamentales de cambio —México, Bolivia, Cuba—, el papel de las masas campesinas ha distado de ser secundario. En muchos de los restantes países latinoamericanos el gigante dormido ha comenzado a despertar y a flexionar sus miembros. Por la incidencia de cambios más o menos simultáneos e interrelacionados en las esferas urbanas y rurales, ha ido diferenciándose como sector específico, identificando sus intereses propios y los de los grupos aliados y enemigos, y dando lugar a la emergencia de movimientos sociopolíticos más o menos dependientes o independientes, reformistas o revolucionarios, algunos con un grado considerable de desarrollo propio y de influencia sobre la sociedad nacional.

2.4. *Otros grupos y movimientos*

A la consideración de grandes clases y grupos debe agregarse la de algunos sectores y movimientos más o menos organizados que han comenzado a movilizar gran número de individuos y a producir ideas y actos, a menudo con independencia o en contra de las voluntades y decisiones de las instituciones, partidos y Estados y con aptitud para ejercer influencia cultural, ideológica y política. Dos ejemplos notables están dados por los procesos actualmente en marcha en la juventud y en las Iglesias de América Latina, que no pueden ser ignorados en la perspectiva de una estrategia de cambio.

La explosión demográfica, que va convirtiendo a casi todos los países de la región en poblaciones de baja edad promedio, el impacto de las crisis internas y del efecto de demostración internacional, la esclerosis de las estructuras y valores tradicionales, han contribuido a generar en las juventudes latinoamericanas un estado difuso pero generalizado y efectivo de inquietud, fermentación y rechazo crítico hacia el sistema. Las formas confusas y errátiles de conciencia y comportamiento que los sectores juveniles despliegan a veces no justifican que, por un espíritu

V. EVALUACIÓN CRÍTICA A LA AFIRMACIÓN ESTRATÉGICA

49

de pedantería y escepticismo mal ubicado, se subestima el valor de este fenómeno como un componente esencial de cualquier proyecto de transformación racional planificada.

Consideraciones similares pueden hacerse en lo que concierne a la aparición, dentro de la Iglesia Católica y de las sectas protestantes, y en un número considerable de sacerdotes y fieles, de actitudes de insatisfacción, crítica y contestación activa con respecto a sus propias jerarquías y al sistema en su conjunto, y de comportamientos participatorios en movimientos más amplios de protesta y rebeldía. Su valor reside especialmente en su frescura, en su paradójica independencia frente a las posiciones dogmáticas tradicionales, en su voluntad de testimonio, en su aptitud para operar como puente legitimador entre las formas y contenidos tradicionales y renovadores de la conciencia y de la actividad de las masas.

El campo de los aliados posibles presenta así una situación contradictoria. Por una parte, las condiciones alienantes y opresivas del trabajo, de la vida cotidiana, del clima cultural-ideológico y del sistema político absorben y desgastan a los hombres y mujeres de las clases populares y medias. Los aíslan en su vida individual y en pequeños grupos, en las categorías y en los sectores, sin conexión entre sí. Producen un fraccionamiento y una gradación en las víctimas. Estimulan el individualismo, el egoísmo, la irresponsabilidad social, la competencia y el conflicto entre quienes deberían naturalmente sentirse y comportarse como aliados. Privan a los componentes de las mayorías nacionales de tiempo, energía, posibilidades y estímulos para ampliar y enriquecer sus experiencias, sus informaciones, sus relaciones sociales; para interpretar el mundo complejo en que viven y para ubicar las causas de las situaciones que sufren. Limitan su comprensión, sus aspiraciones, sus iniciativas, su capacidad y su confianza en las propias fuerzas (y en las de su clase o grupo) para el manejo de las cosas y de los mecanismos sociales y para la imposición de cambios decisivos en un orden que parece derrotarlos permanentemente. Por otra parte, el impacto de las crisis internas, de los procesos internacionales y de la rica experiencia acumulada en un lapso histórico breve tiende a estimular el surgimiento y la movilización de grupos e individuos que se agitan dentro y fuera de las viejas y nuevas organizaciones, constituyentes de una reserva sociopolítica que hace el balance de lo vivido y actuado, toma conciencia de la necesidad de nuevas y mejores formas de pensamiento, organización y acción.

3. *Elementos para una estrategia*

A partir del cuadro global que se ha esbozado en el curso del análisis precedente, el problema de los planificadores sería descubrir los modos y los mecanismos operativos que permitieran a la vez:

a. El cumplimiento de las tareas y la satisfacción de las exigencias propias del papel que profesionalmente asumen o intentan asumir dentro y fuera del Estado, es decir, la contribución efectiva a un planeamiento deliberado y racional para el desarrollo y el cambio.

b. El logro de comunicación, de coincidencias reales y de acuerdos concretos con los representantes y componentes de las clases y grupos antes indicados.

c. La contribución efectiva a las posibilidades de elevación y de enriquecimiento de la conciencia, de movilización y de organización autónomas, y de participación activa y directa de las mayorías nacionales en los procesos y las decisiones.

Esta problemática no puede ser discutida aquí en detalle, por los límites de este trabajo y por la necesidad de una elaboración colectiva al respecto. Es posible, en cambio, adelantar dos órdenes de sugerencias para el debate y para la búsqueda de soluciones.

En primer lugar, parecería indispensable un grado creciente de participación de los planificadores en las iniciativas y organizaciones populares de distinto tipo, ya sea existentes o incipientes, más o menos espontáneas o deliberadas, que constituyen intentos de respuestas propias y creadoras para nuevas situaciones y problemas. Esta participación debería tender a promover, a multiplicar y a extender tales iniciativas, y llevarlas a trascender sobre la marcha sus fines y límites iniciales, y a integrarse en agregados y articulaciones de envergadura y ambición crecientes. Se trata, en suma, de acumular fuerza propia e iniciativa democrática desde abajo para contrarrestar las estructuras y dinámicas negativas que hoy predominan, modificar las actuales constelaciones de poder e imponer soluciones cada vez ms avanzadas y profundas a los problemas de las sociedades latinoamericanas.

En segundo lugar, es fácil imaginar que todo intento de participación en este sentido significa para los planificadores que así actúen serios riesgos en lo referente a las posibilidades ocupacionales, de status y de ingreso, e incluso a la libertad y a la vida. La violencia legitimada e ilegítima parece convertirse cada vez más en la respuesta de un viejo orden en lucha por la supervivencia contra todos los que en diversos grados lo cuestionan o amenazan. La solución de este dilema queda lógicamente librada a la conciencia de cada planificador, y no es materia

V. EVALUACIÓN CRÍTICA A LA AFIRMACIÓN ESTRATÉGICA 51

de debate en esta oportunidad. Lo es sí, en cambio, una cuestión que parece adquirir creciente relevancia en la fase actual para la problemática en discusión: la relación de los planificadores, y de los intelectuales en general, con los regímenes militares.

Una correcta aproximación al problema debe eludir dos enfoques simétricamente erróneos que frecuentemente se reiteran. Por una parte, los gobiernos militares son presentados como una desviación patológica de la normalidad político-institucional de tipo liberal; y las Fuerzas Armadas, como algo monolítico y totalmente negativo que debe ser relegado de manera global e irreversible al campo de la reacción. Por otra parte, se acepta la hegemonía militar como un hecho consumado; se exalta a las Fuerzas Armadas, también en bloque, como factor inevitablemente positivo, agente y líder necesario de todo proceso transformador que, de hecho, solo parecería viable bajo el signo de un paternalismo autoritario y de una violencia verticalmente ejercida.

Un mínimo de realismo requiere ante todo constatar que el creciente intervencionismo político de las Fuerzas Armadas y la generalización de los regímenes militares constituyen la expresión externa de un proceso de transición entre dos fases históricas a cuyos rasgos esenciales se hizo ya referencia, caracterizado por situaciones de desintegración social, paridad de fuerzas, crisis de hegemonía, vacío institucional e inestabilidad política. Estas situaciones posibilitan la imposición del arbitraje militar como recurso aparentemente único de salvación nacional. En segundo lugar, es posible constatar en América Latina la coexistencia de dos tendencias dentro de las Fuerzas Armadas, y de dos variantes de regímenes militares. Unas y otras corresponden o bien a formas extremas de defensa a cualquier precio del sistema tal como se ha dado hasta el presente —e incluso de pretensión de retroceso a alguno de sus niveles anteriores—, o bien a la autovisualización de la institución militar como agente y líder del reajuste a nuevas condiciones internas y mundiales, de la independencia y del desarrollo nacionales, y de un mayor grado de justicia social y de modernización político-institucional. La primera tendencia y variante parece haber exhibido hasta el momento una afirmación más vigorosa y un perfil más definido que la segunda, pero el proceso está abierto, y su dilucidación en detalle excederá los marcos de este trabajo. Parecería, sin embargo, pertinente establecer una premisa general referida a este problema.

Tanto para combatir las tendencias y variantes retrógradas de las Fuerzas Armadas, como para reforzar y encauzar eventualmente las que parecen presentarse como progresistas, los intelectuales y planificadores no pueden legítimamente reducirse al sometimiento seguidista, a la adu-

lación, a los planteos discursivos, a la oferta de soluciones tecnocráticas y al escamoteo de los problemas y conflictos reales, con la ilusión de ejercer una influencia subrepticia que, por algún mecanismo mágico, permitiría incidir en el signo y la dirección de las experiencias reales en marcha. Se requiere, en cambio, una concentrada agrupación interna de los intelectuales y planificadores, y su articulación en una alianza de clases y grupos cuestionadores y transformadores del *statu quo*. Ello, y solo ello, puede conferirles autonomía, fuerza, libertad de maniobra y operatividad reales para una estrategia alternativa y, por consiguiente, aptitud para dialogar de igual a igual con quienes detentan la fuerza, y para hacerles perceptibles los peligros de la rigidez, del autocratismo y del antagonismo frontal. El problema del poder efectivo aparece, así, como el punto de partida y el punto de llegada del análisis.

Para concluir, la estrategia esbozada presupone y exige la convergencia de tres órdenes de elementos. *En primer lugar*, debe llegar a producirse una alianza operativa de las clases y grupos de tipo más o menos dinámico y transformador: proletariado industrial, masas trabajadoras de la ciudad y del campo, intelectuales, profesionales, técnicos, pequeña y mediana empresa nacional, militares que no se resignen a ser meros represores del cambio y gendarmes de ocupación de sus propios pueblos; y el logro gradual de una hegemonía dentro de esta constelación por parte de los sectores ms predispuestos a la continuidad y profundización del proceso. *En segundo lugar*, son indispensables la aparición y la afirmación de una vanguardia de cuadros políticos y administrativos, dotados de clara visión sobre los fines, las prioridades y los medios; de lucidez ideológico-política y de eficiencia técnica; con devoción por el interés de la sociedad nacional y de la región, y voluntad inquebrantable de llevar a cabo las tareas requeridas, desde el llano y en el poder. Estos cuadros deben estar al mismo tiempo prevenidos ante el peligro de convertirse en una élite privilegiada y alienada de sus propios pueblos, de sustituirse a su voluntad y a su participación, y de promover alguna variante de capitalismo burocrático de Estado que desvirtúe los objetivos buscados y frustre su logro. *Finalmente*, es imprescindible un alto grado de conciencia, interés y participación directa y activa de las mayorías nacionales en la búsqueda e imposición de los cambios y en la reestructuración y manejo del Estado. De esta manera, el Estado podrá convertirse en agente eficaz del desarrollo planeado, sin favorecerse sus tendencias limitativas y opresivas en la vida social y permitiendo así recuperar la libertad a través de lo social y no de lo meramente político, y promover la expansión deliberada y racional de todas las potencialidades humanas.