

EL MARCO CONCEPTUAL DE LA PLANIFICACION

Marcos Kaplan.

I. LA PERSPECTIVA Y EL ENFOQUE.

La irrupción del término planificación en el debate político y en la actividad académica de los principales países latinoamericanos es reveladora de la importancia que la cuestión ha ido adquiriendo. Bajo tal denominación se encubren sin embargo realidades y significados diferentes, para cuya elucidación y valoración se requiere un esfuerzo teórico y de conceptualización. Eso mismo se intenta aquí, de manera necesariamente esquemática, y centrada en: la ubicación sociohistórica del fenómeno; la tipología básica; la naturaleza, lógica y estructura de un proceso de esta índole. El esfuerzo presupone y exige ante todo una definición de la perspectiva que se adopta y el enfoque que se utiliza.

Para el análisis de la planificación, su diagnóstico, la formulación de alternativas, son inadecuadas las perspectivas emergentes de teorías e ideologías que han prevalecido en las Ciencias Sociales y en las sociedades nacionales, cerradas y estáticas, generadoras de enfoques reduccionistas, que fragmentan y simplifican la realidad, limi-

tan y degradan su interpretación, y bloquean el horizonte científico y político. Se piensa en la variedad de reduccionismos: economicismo, sociologismo, culturalismo, psicologismo, politicismo, historicismo, etc.

Se trata en cambio de adoptar la perspectiva que permita un *enfoque totalizador, concreto y dinámico*, que incluya y use tres perspectivas interrelacionadas:

- a) La perspectiva de las interrelaciones entre fuerzas, estructuras y procesos de una sociedad -económicos, sociales, culturalideológicos, políticos, ecosistémicos - como igualmente condicionantes y determinantes.
- b) La perspectiva de las interrelaciones e interacciones entre la dinámica externa y la dinámica interna, con la consiguiente inaceptabilidad de una explicación puramente externalista de los problemas y procesos nacionales.
- c) La perspectiva de la dialéctica entre las tres dimensiones temporales: el presente de la praxis actual; el pasado de la historia como herencia cristalizada y todavía actuante; el futuro como coexistencia de posibilidades en una sociedad contemporánea, de multiplicidad de modelos alternativos y de proyectos históricos en confrontación, ninguno de los --

cuales está predestinado *a priori* y fatalmente a triunfar sobre los otros.

II. UBICACIÓN HISTÓRICA.

La planificación es la forma culminante y extrema de la intervención del Estado en la economía y la sociedad, la cultura y el poder. Dicha intervención no es fenómeno reciente ni episódico. Constituye un fenómeno antiguo y un dato general de las sociedades humanas desde un pasado relativamente remoto. Se ha sugerido incluso la posible existencia de una ley histórica de extensión creciente de la actividad pública bajo formas estatales. No es casual que así sea, y podría hasta sostenerse que el intervencionismo del Estado en todas las esferas es inherente a su esencia como institución y actor.

Las intervenciones estatales del pasado en las esferas económicas y sociales -modo de producción asiático o despotismo oriental en Egipto y Mesopotamia, helenística, del Bajo Imperio Romano, la monarquía absoluta de Europa Occidental- estaban determinadas por fines variados y de importancia desigual. Se inspiraron y justificaron por intereses particulares y secundarios del Estado. Los fines económicos fueron restringidos en número y ambición, y no tendieron a actuar de modo generalizado sobre el conjunto de la economía, ni a ejercerse sobre sectores extensos ni -----

esenciales. La finalidad política se vinculó al deseo de consolidar y expandir el poder y la independencia del Estado, frente a países extranjeros y grupos sociales internos, mediante una organización autoritaria que se imponía de modo casi aplastante sobre los actores y estructuras de la respectiva sociedad nacional.

Una situación radicalmente nueva emerge en la Edad Moderna. El Estado-Nación occidental moderno surge y avanza como producto y productor del desarrollo capitalista, poder político relativamente autónomo y en permanente expansión y multiplicación de sus intervenciones. En este sentido, se da una secuencia o continuo histórico que se constituye con la continuidad reforzada de monarquía absoluta-Revolución Francesa-Napoleón I-Napoleón III y Bismarck. Ya en la fase del capitalismo liberal, el desarrollo del nuevo sistema en lo interno y en lo mundial no ha sido natural, autónomo ni autoregulado; se da y se mantiene por un intervencionismo continuo, centralmente organizado y controlado, del Estado, su aparato administrativo y su burocracia pública. El capitalismo se evidencia incapaz de constituirse, autorreproducirse y autodesarrollarse, y de superar sus crisis. La creciente necesidad del Estado y su intervencionismo, la tendencia a su autonominación y avance en ámbitos, poderes y funciones, se intensifican y aceleran ya en el siglo XIX, y dan lugar a una primera forma

que se califica de mero intervencionismo.

El *mero intervencionismo* es un grado o fase en el ---cual la intervención puede llegar a ser frecuente pero no es sistemática. No se pretende orientar la economía en un sentido determinado, ni eliminar las causas de desequilibrios y conflictos sino paliar las consecuencias. Manifestaciones típicas de esta primera fase son: el surgimiento y avance de empresas públicas (nacionales y municipales); el proteccionismo aduanero; la fijación de precios (máximos: legislación de emergencia en arrendamientos, mínimos: sostén a la producción agropecuaria); subsidios y préstamos a empresas. Se trata en todo caso de simples directivas económicas, por las cuales se fijan sólo algunos fines a lograr, de realización más o menos obligatoria para aquéllos a los cuales fueron asignados, sin determinación muy precisa de medios para alcanzarlos.

Desde fines del siglo XIX se va dando la transición ---del mero intervencionismo al dirigismo y a la planificación. Ella corresponde al ingreso en una nueva fase caracterizada por el ascenso del capitalismo monopolista y el ---imperialismo, los reajustes socioeconómicos y políticos en el seno de los países desarrollados, la necesidad de arbitraje gubernamental sobre y entre clases masivas y organizadas, la tendencia a la internacionalización de procesos

y problemas, las crisis económicos y militares, los enfrentamientos ideológicos. Parte de esta transición es la emergencia de la Revolución Rusa de 1914 y, diez años después de ella, el comienzo de una experiencia de planificación socialista. Al mismo tiempo, el mero intervencionismo ya tradicional pero en continuidad, se agrega una segunda fase y forma de injerencia estatal, el *dirigismo*.

La primera Guerra Mundial, la crisis de 1929 y la segunda Guerra Mundial dan lugar al *New Deal* norteamericano, a las políticas británicas y francesas de entreguerras, y al fascismo italiano y al nazismo alemán como variedades de un mismo fenómeno de *dirigismo*. Este se identifica con una injerencia estatal sistemática, destinada a orientar la economía y la sociedad en un sentido determinado, y constituida por un conjunto de intervenciones gubernamentales que no son mera reacciones inmediatas ante dificultades particulares, sino que se inspiran en ideas y procedimientos generales. El dirigismo presupone un desarrollo e interconexión de las distintas ramas económicas de un país, y una potencia activa de intereses e influencias de las mismas, que permiten y exigen, no ya simples medidas intervencionistas, a menudo diversas y contradictorias, sino una política económica más orgánica y deliberada. El dirigismo busca atenuar las crisis del capitalismo desarrollado, dentro de sus marcos, conservando

la propiedad privada de los medios de producción, pero reduciendo a menudo de modo drástico el principio de libre empresa, competencia y propiedad privada irrestrictas. El Estado interviene para reglamentar la inversión, la producción y el reparto de bienes y servicios, la distribución de ingresos, el consumo. El dirigismo puede abarcar todos o algunos de los siguientes *modos, grados, instrumentos y medidas de intervención*:

1. Restricción de la oferta de bienes y servicios, para -- reajustarla a un poder de compra restringido: reducción de superficies cultivadas; regularización de la compe-- tencia; nacionalismo económico a través de políticas de autarquía y proteccionismo.
2. Ampliación de la demanda, especialmente mediante crea-- ción de consumos solventes sin aumento automático de la oferta de productos: medidas de alivio a sectores afec-- tados por las crisis; obras públicas; armamentismo; con-- quista de mercados exteriores, guerra.
3. Estímulo estatal a ciertas ramas de la economía, median-- te subsidios y precios especiales, o la intervención -- directa del Estado en la gestión.
4. Modos y grados de injerencia estatal: actividad adminis-- trativa de coacción o policía, de fomento o estímulo, de servicios asistenciales y sociales; administración pú--

blica como titular de servicios económicos; empresas -- mixtas; empresas nacionalizadas.

5. Fijación autoritaria de precios y salarios.

6. Política de dinero barato, para estímulo de la activi-- dad económica y plena ocupación (expansión del crédito, endeudamiento del Estado, inflacionismo).

Concluido el conflicto mundial de 1939-45, la combinación de necesidades emergentes de las secuelas de aquél, - de la reconstrucción y modernización de la economía, del - avance en el crecimiento neocapitalista, y del manejo de - nuevos conflictos socioeconómicos y políticos, así como de la adaptación a las nuevas condiciones del sistema internacional, inducen al surgimiento y aplicación en Francia de un modelo de planificación que se diferencia del ya aplicado en la U.R.S.S Ambos modelos polares, imitados en mayor o menor grado con matices específicos por otros países de ambos bloques y del "Tercer Mundo", permiten considerar la planificación, su naturaleza y modalidades, y sus principales estructuras.

III LA PLANIFICACIÓN.

La planificación es una intervención deliberada, basada en el conocimiento racional mínimo del proceso socioeconómico y de sus leyes, y caracterizable por los rasgos y elemen--

tos siguientes:

- a) Se presenta como un conjunto de medios, mecanismos y procesos sociales por los cuales los sujetos, agentes, grupos, estructuras, y 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 puede diseñar, dominar y conformar el porvenir de ésta.
- b) Supone un esquema de la sociedad, a mantener y reformar, o a modificar y remplazar. 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 respecto 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 un aumento al máximo, 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 demandas no automáticamente compatibles o conflictivas de los subconjuntos, sujetos y agentes, cuyas decisiones se vuelven normas para aquéllos.
- g) Implica una estrategia, concebida como cuerpo orgánico de decisiones sobre una serie de opciones económicas, sociales, ideológicas, políticas, 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 (nación, subconjuntos, sectores, clases, grupos, 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, o total o imperativa.

La *planificación parcial y flexible* ha nacido y se ha desarrollado en situaciones históricas relativamente excepcionales: penuria, preparación o realización de una guerra o reconstrucción de sus catástrofes y daños, modernización, garantía del crecimiento y del reajuste a nuevas condiciones internacionales (Francia), o intento de lanzamiento de un proceso de desarrollo en condiciones nacionales de atraso y dependencia externa (India). Se caracteriza por ser empírica, evolutiva, concertada e indicativa. Es *empírica* porque se plantea y realiza, no a partir de una teoría preexistente, sino de necesidades concretas. Es *evolutiva* porque busca una constante adaptación al contexto económico-social. Es *concertada o indicativa* porque:

- a) El Estado no es propietario de los medios de producción ni actúa directamente sobre el conjunto de actividades económicas ni sobre la producción, salvo en lo que respecta al sector público.
- b) El Estado no fija objetivos obligatorios ni impone

su cumplimiento por coacción directa.

- c) Se mantienen la economía de mercado, el régimen de propiedad y de iniciativa privadas, la coexistencia del sector público y de empresas nacionalizadas y del sector privado de empresas particulares.
- d) Se busca la cooperación entre administraciones públicas y representantes de grupos sociales.
- e) La intervención estatal se reduce a ciertos sectores y aspectos, pero no tiene un papel importante en la producción, la inversión, la oferta y la demanda, la utilización de estímulos y disuasivos. El Estado coordina medidas y acciones económicas dentro de un plan económico. Actúa directamente sobre y a través del sector público. Sobre el sector privado, el Estado actúa indirectamente por medio de indicaciones, estímulos y disuasivos, recompensas y sanciones (v. gr. crédito, desgravaciones impositivas, facilidades infraestructurales, asistencia tecnológica, etc) a fin de promover lo que se define como más conveniente y necesario. La cooperación prevalece sobre la coerción.

La *planificación total o imperativa*, aplicada en la Unión Soviética, China, Europa Oriental, Cuba, tiene las

siguientes características definitorias:

- a) Supresión de la propiedad privada de los medios de producción, y reducción gradual de las estructuras y procesos de la economía de mercado.
- b) Propiedad colectiva-estatizada de los medio de producción en manos del Estado, con órganos jerarquizados de dirección y gestión desde la cima hasta la base.
- c) Búsqueda del desarrollo rápido, a cualquier costo, a partir de un esquema ideológico y político.
- c) Producción, inversión, distribución, consumo, dependen de un plan general, periódico (quinquenal) y autoritario.
- d) La planificación es total, sobre todo y sobre todos (sectores, grupos, individuos), de gran extensión y de gran intensidad.
- e) La planificación es centralizada y autoritaria, -- tendiente al constante aumento al máximo de los objetivos por voluntad decisiva de los directivos y órganos gubernamentales.
- f) Por su carácter imperativo y coercitivo, los agentes económicos deben conformarse a sus decisiones y exigencias.

g) Se basa y legitima en una institucionalización y una legalidad explícitas. El planificador procede por orden de autoridad, y a través de instrumentos político-administrativos.

El problema de la planificación se da en los países del llamado "*Tercer Mundo*", con grados y matices diferentes, y en aproximación variables a los dos modelos polares arriba caracterizados. En *América Latina*, mucho o casi todo lo que se ha sido presentado como planificación 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 manifestaciones de planificación parcial. En las décadas de 1950 y 1960 van emergiendo los primeros intentos limitados de planificación, reflejo de gran diversidad de motivaciones internas y mundiales, de actitudes, concepciones y alcances. Estos intentos 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) y social (educación, salud, vivienda) y proyectos industriales en ramas definidas

como estratégicas.

2. Reducción o compensación de los desequilibrios producidos en las relaciones externas, la moneda, 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 formales y sustantivas 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, lctificaciones 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 desorden o a veces el caos creados por las -

intervenciones inorgánicas y contradictorias del Estado y por la poliferación de sus agencias, tendiendo a una organización más coordinada y efectiva, especialmente - en relación con el comportamiento del sector y del gasto públicos.

7. Acción de organismos y grupos técnicos internacionales y, de menor medida, de equipos técnicos nacionales, para el logro de información (primordialmente económica) sobre 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 prerrequisitos de un planteamiento posible, pero por sí mismas - no llegan a configurarlo.
8. Formulación de los primeros planes de variada índole, - envergadura y alcance, y establecimiento de entes y mecanismos primarios para su elaboración e implementación.

En cualquiera de sus variedades sistemáticas y nacionales, la planificación abarca aspectos políticos, económicos, tecnológicos, sociales, cultural-ideológicos, administrativos, legales. Ella constituye 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.

Se requiere por lo tanto distinguir entre la estrategia para el desarrollo, como conjunto de decisiones políticas sobre una gama de opciones posibles, y la planificación para el cumplimiento real y concreto de dicha estrategia. La planificación supone:

- a) Una nación, una economía y una sociedad nacionales ya formadas, una colectividad distinta del Estado y del gobierno que lo encarga;
- b) La integración de la sociedad o colectividad por grupos e individuos con intereses y derechos en permanente definición e interacción, entre sí y respecto del Estado, con interrelaciones de armonía, coincidencia parcial, conflicto o antagonismo;
- c) Un Estado que se considera representante de los intereses generales, árbitro de los conflictos, responsable del desarrollo nacional.

El contenido, la dinámica, los resultados de la planificación, están condicionados por: sus méritos intrínse

cos; y por las intenciones y posibilidades del Estado. Estas últimas, a su vez, dependen de:

- a) Las condiciones generales en el respectivo país y el sistema internacional como contexto;
- b) La estructura de poder;
- c) Qué grupos, representantes de qué intereses, se mueven con qué tácticas, hacia que objetivos;
- d) Las orientaciones fundamentales del o de los grupos dirigentes, gobernantes y dominantes;
- e) El grado de participación de otros grupos sociales en proceso de formación y ejercicio del poder, y la congruencia de aquél con la fuerza e importancia de dichos grupos.

De estos factores dependerá a su vez, en gran parte:

- a) El grado de legitimidad y consenso respecto al plan;
- b) El uso de métodos autoritarios ó democráticos en la selección y logro de objetivos;
- c) La medida en que se usen incentivos y disuasivos, órdenes y prohibiciones;
- d) La contribución a la determinación de posibilidades de *eficacia* del plan, que abarcan a su vez con

diciones de validez y de vigencia.

La *validez* depende de la consistencia con que se *analiz*ó la situación, se eligieron objetivos compatibles entre sí y con aquélla, se seleccionaron métodos adecuados para el logro de objetivos. Ella está influida por las características de las instituciones planificadoras, de los funcionarios y técnicos que intervienen en aquéllas. La búsqueda de validez supone el conocimiento exacto de elementos de planificables, y de elementos que dificultan o se oponen al cambio y a la planificación, o los limitan, o les imprimen direcciones no deseadas o indeseables. Ellos son, sobre todo:

- a) Elementos cuya modificación no depende en principio o directamente de la voluntad del planificador, relativamente irreversibles o inmodificables (situación geográfica, clima, disponibilidad de recursos naturales, connotaciones psicofísicas de ciertos grupos por impacto de determinaciones sociohistóricas);
- b) Estructuras de poder, fuerzas y actores: grupos, instituciones, intereses, estrategias y tácticas, luchas, grados de estabilidad y seguridad política, etc.;
- c) Factores imprevisibles o incontrolables, no solu--

cionables por voluntad exclusiva del Estado: deter-
minaciones por movimientos internacionales de la -
demanda, términos del intercambio, ingresos, etc.

La *vigencia* del plan como norma depende de: su vali--
dez intrínseca; la permanencia de circunstancias que el --
plan dio por supuestas y asumió como premisas externas a -
él (condiciones naturales, proceso histórico precedente, -
estructura socioeconómica, régimen político, coyuntura in-
ternacional).

El proceso de planificación se constituye, integra y
subdivide en *etapas* y *tareas* como las siguientes:

1. Decisiones básicas previas, tendientes a la formulación
y ejecución de un plan, las políticas que aquél presupone
e incluye, y su concreción en un conjunto de normas,
directivas y controles, de impulsos, incentivos y disua-
sivos, que requieren elaboración, aplicación, vigilan--
cia y reajuste. Ello impone opciones especiales de tipo
político y administrativo: ¿ A qué organismos se confia-
rá la elaboración y ejecución del plan ? ¿ Qué faculta-
des se le otorgarán ? ¿ Qué relaciones tendrá con las -
autoridades políticas, los departamentos administrati--
vos, los grupos socioeconómicos y políticos ? ¿ Qué --
procedimientos administrativos se emplearán en la prepa-
ración y aprobación del plan ? ¿ Quién supervisará su -

implementación y evaluará sus resultados ? ¿ Cómo se -- reajustará un plan en marcha a la luz de sus resultados parciales o por etapas?.

La primera fase se refiere pues a la organización previa de las instituciones de planificación, incluso la selección de profesionales, técnicos y demás personal, encargados del estudio y preparación del plan, programas y proyectos. Junto con ello, debe darse el examen de situación, sobre necesidades y recursos nacionales, puntos de mayor esfuerzo, fijación de objetivos, estimación de costos, consideración de vías alternativas de acción; en síntesis, evaluación de necesidades, posibilidades y metas (finales e intermedias).

2. Adopción de decisiones generales respecto de alternativas, medios o recursos.
3. Formulación de planes, programas sectoriales, proyectos específicos y directivas para su ejecución. Los programas y proyectos específicos que se formulan dentro del plan general, incluyen decisiones sobre objetivos concretos, prioridades, tiempos, en cada sector, así como fijación de funciones y actividades centrales y regionales. La planificación es macroeconómica por excelencia, por pluralidad de sujetos socioeconómicos y estrategias más o menos autónoma, para su compatibilización. Ella

puede ser sectorial, nacional o supranacional (proyectos de integración regional).

4. Ejecución del plan, programas, proyectos. Ello incluye la creación de organismos de cumplimiento y aplicación; la implantación de nuevos mecanismos legales y administrativos, de nuevos entes (públicos, privados, mixtos), para alcanzar los fines propuestos.
5. Revisión y reajuste periódicos de planes, programas y proyectos según circunstancias cambiantes.

El precedente esfuerzo de conceptualización contribuye a explicar y justificar el requerimiento recalcado de un enfoque y un trabajo interdisciplinarios para la teoría y la práctica de la planificación.