



# ASPECTOS SOBRE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

PROBLEMAS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS DE LA TEORÍA DE LA PLANIFICACION  
Rita María Gamboa Conejo  
Jorge Vargas Cullell

La planificación en América Latina surge con un contenido fundamentalmente económico y social en los países de la región. Tradicionalmente se esperaba que el desarrollo fundamentalmente agrícola como motor principal del proceso de desarrollo económico y social, que ofrecía una base sustantiva común a los países latinoamericanos, condujera a la elevación de la eficiencia de la actividad económica y a la generación de un crecimiento sostenido.

En el ámbito de la reflexión teórica metodológica el planteamiento se ha basado en la búsqueda de un verdadero consenso en torno al papel de la planificación en el desarrollo, como las diferentes respuestas que los países latinoamericanos han dado para modificar las estructuras económicas y sociales de desarrollo.

Los sectores contribuyeron para que, contrario a lo esperado, se desarrollara una variedad de enfoques que gradualmente fueron marcando diferencias notables con el modelo de la concepción de los componentes básicos del proceso de planificación. Estos elementos fueron los siguientes:

1 - La importancia de la planificación, este aspecto se refiere a las tareas evolutivas experimentadas por la planificación que plantean gradualmente nuevos problemas y requieren la elaboración de respuestas teóricas y técnicas novedosas.



## ASPECTOS SOBRE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

---

### I. PROBLEMAS CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS DE LA TEORIA DE PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

---

**L**a planificación en América Latina surge con un consenso fundamental: sería el instrumento racionalizador de un proyecto desarrollista de evolución económica y social en los países de la región. Inicialmente, se esperaba que este consenso fundamental actuara como multiplicador sobre el proceso de elaboración teórica y técnica, pues ofrecía una base sustantiva común a los enfoques, conceptos y modalidades técnicas tendientes a la elevación de la eficacia de la planificación en el desarrollo.

Sin embargo, en el plano de la reflexión teórica metodológica rápidamente se reflejó tanto la ausencia de un verdadero consenso en torno al papel de la planificación en el desarrollo, como las diferentes respuestas ante las rigideces que ésta enfrentó en el intento por modificar los obstáculos económicos y sociales al desarrollo.

Tres aspectos contribuyeron para que, contrario a lo esperado, se desarrollara una variedad de enfoques que progresivamente fueron marcando diferencias notables aun en relación con la conceptualización de los componentes básicos del proceso de planificación. Estos elementos fueron los siguientes:

- 1— La temporalidad de la planificación. Este aspecto se refiere a las fases evolutivas experimentadas por la planificación, que plantean progresivamente nuevos problemas y requieren la elaboración de respuestas teóricas y técnicas novedosas. Este es el caso de la planificación predictiva, pionera en la actividad de planifica-

ción en América Latina, que tenía requerimientos y necesidades conceptuales diferentes a los de la planificación normativa.

- 2— Las situaciones particulares de aplicación. El espacio de la planificación en América Latina difería marcadamente entre los distintos países. Las particularidades del sistema económico y social y, en especial, el tipo de sistema político vigente, determinaban modalidades y posibilidades distintas al proceso de planeamiento para desempeñarse como instrumento del desarrollo económico y social.
- 3— Las concepciones en torno al tipo de relación entre la planificación y el poder político, en lo referente a la discrecionalidad deseada de la planificación para orientar el proceso de desarrollo económico y social. Si bien los contextos de aplicación ya eran notablemente variados, las concepciones acerca del papel de la planificación diferían no sólo entre cada país sino también según el grupo gobernante.

Resulta evidente que la existencia de diversos enfoques teóricos metodológicos de la planificación en América Latina, plantea la necesidad de examinar sus principales características. No obstante, una síntesis histórica y temática de estos enfoques escapa a los requerimientos del presente artículo, además de que existen textos que efectúan, con mayor o menor profundidad, esta síntesis.

El objetivo de este trabajo se orienta hacia una cuestión más delimitada: el examen de los enfoques y ambigüedades presentes en la definición de ciertos aspectos claves del proceso de planificación (concepción, estilos y estrategias) y de su relación con el desarrollo económico social.

Para cumplir con este objetivo, se ha dividido en tres acápites. En el primero se exponen los problemas que pueden detectarse en la definición y operacionalización de conceptos básicos. En el segundo se analiza la ausencia de una delimitación precisa de las políticas de planificación dentro del conjunto de políticas económicas y sociales del Estado. Finalmente, se desarrolló una crítica al estilo predominante de la planificación en América Latina, la planificación normativa.

### **1. Problemas en la definición de conceptos claves**

En esta parte, la atención se centrará en el examen de los diversos criterios existentes en la definición de tres aspectos claves del proceso de planificación: concepción, estilos y estrategias de planificación.

En la exposición que sigue, se procura dejar claro dos aspectos. Por una parte, las

distintas formas de entender un mismo concepto y, por otra, los traslapes entre los distintos conceptos y la falta de precisión en las relaciones con otros componentes del proceso de planificación y del desarrollo económico y social.

### 1.1. *Concepción de planificación*

El hecho de que la planificación en América Latina surgiera con un proyecto desarrollista, como presupuesto, tiene una marcada incidencia en el consenso inicial sobre la precaria concepción teórica metodológica de la planificación como método para hacer frente a una realidad social, caracterizada por la persistencia de estructuras arcaicas. Esta delimitación de la planeación a un método para alcanzar determinados fines del desarrollo, fijados de antemano, genera una abundancia de definiciones en conflicto, pues las concepciones sobre la planificación varían, según el tipo de alcances y repercusiones deseadas.

- 1) Algunas concepciones se definieron por la naturaleza "determinística" de la planificación, en el sentido de que se suponía el futuro como algo seguro o fácil de cuantificar técnicamente. Ello ocasionó profundas distorsiones en el plano prospectivo. La concepción de planificación circunscrita a esta perspectiva ha sido dimensionada como "un modelo abstracto de perfecta racionalidad en la toma de decisiones", sin precisar el rol de la planificación en el proceso de política económica por medio de la intervención estatal <sup>1</sup>.
- 2) Otros autores han concebido a la planificación como "orientación de los cambios dentro del sistema social" <sup>2</sup>. Una definición de este tipo, tan general, presenta serios problemas, especialmente porque detrás de ella existen preconcepciones básicas referentes a los objetivos del desarrollo y a la competencia de la planificación, que no se explicitaron. En la práctica, "la orientación de los cambios" se convirtió en una mera descripción de necesidades no satisfechas, sin hacer referencia a los procesos sociales que debían ser modificados para satisfacer estas necesidades ni al papel y la discrecionalidad de las políticas de planificación para lograr el cambio social propuesto.

Ambas concepciones actúan básicamente en la esfera de los fines y propósitos de largo plazo para la planificación y son de uso generalizado en el período de apogeo de la planificación predictiva, en la medida en que ésta se caracterizaba por las proyecciones tendenciales y la anticipación de los problemas a mediano y largo plazo, otorgando una atención secundaria a los obstáculos del corto plazo.

- 3) Tratando de precisar el horizonte de tiempo, Foxley concibe a la planificación de la siguiente manera:

*“un proceso imperfecto de exploración sistemática del futuro y de la dirección y coordinación de los objetivos nacionales básicos”*<sup>3</sup>.

Esta definición tiende a ser más dinámica en la medida en que incorpora dentro de lo que sería un proceso normativo, los problemas de crecimiento de la producción, ingreso, consumo, etc. Algunos otros autores precisan más en tal sentido y la conceptualizan como un “proceso constante de interacción entre el elemento político y técnico”.

El principal problema de esta forma de entender la planificación es que si bien incorpora un elemento dinámico de retroalimentación, al precisar el tipo de relación entre los aspectos políticos y técnicos, cae en versiones simplificadoras, como se verá en el apartado siguiente. En general, puede señalarse por ahora que aunque esta conceptualización parte de objetivos del desarrollo que implican modificaciones más o menos profundas de la situación inicial, proponen al mismo tiempo a la planificación como un proceso técnico, cuya racionalidad, por sí misma, es un factor decisivo para la toma de decisiones previstas por parte del poder político.

## *1.2. Estilos de planificación*

La definición de los estilos de planificación ha sido uno de los temas más polémicos y controversiales en las discusiones especializadas, sobre el cual no se han logrado acuerdos precisos.

Algunos autores, al definir los estilos, lo hacen en función de las siguientes variables:

- 1— Relaciones de la planificación con el sistema particular que se pretende planificar.
- 2— Relaciones de la planificación con el sistema general donde se inserta.
- 3— Se analiza una combinación de las dos relaciones<sup>4</sup>.

El primer tipo de variable se refiere a las posibles relaciones de la planificación con el objeto específico que se va a orientar, en ese sentido se está definiendo una imagen del problema a tratar y el posible control que se puede establecer sobre ese sistema que se afecta. El segundo tipo de variable son aquellas que se refieren a las relaciones de la planificación con el sistema general en donde la planificación está inserta\*, lo que coadyuva a dimensionar la imagen-objetivo a la cual se aspira a nivel social.

\* Según propuesta de Bert Helmsing.

De acuerdo con Helmsing, las variables pueden generar posiciones diversas debido a sus características y las combinaciones que de ello surgen pueden entenderse como estilos de planificación. Citando a Friedmann, señala que:

*“Los distintos estilos de planificación son asociaciones con diferentes combinaciones de variables, que incluyen el nivel de desarrollo económico, la organización política. . .”*<sup>5</sup>.

Las modalidades o estilos van a ser, por lo tanto, las distintas dimensiones de la planificación, producto de las combinaciones binarias establecidas, lo cual en gran medida depende del procedimiento utilizado para planificar. Helmsing identifica las siguientes modalidades:

1) Plan libro y planificación proceso:

En la primera modalidad, el plan es el elemento medular del proceso <sup>6</sup>. En el segundo caso, en el transcurso del proceso de planificación se adoptan decisiones y la formulación del plan no es trascendental <sup>7</sup>.

2) Racionalismo comprensivo e incrementalismo no coordinado:

En el racionalismo comprensivo, los procesos a ser evaluados cubren el mayor espacio posible de acción, definido por una delimitación exhaustiva de problemas a solucionar. El incrementalismo no coordinado se refiere al uso de estrategias específicas para seleccionar y afectar específicamente a determinados problemas, sin mayor coordinación entre sí.

3) Planificación normativa y planificación funcional:

La planificación normativa es aquella —según Helmsing— en la cual los objetivos de la planificación forman parte del proceso de planeamiento. La planificación funcional, por el contrario, tiene dada de antemano una serie de objetivos cuya pertinencia, y necesidad no son evaluados dentro del proceso de planificación.

La definición de Helmsing sobre los estilos de planificación y las modalidades binarias presenta varios problemas que conviene señalar. Cabe indicar que Helmsing enfatiza en la interacción entre variables particulares y variables del contexto de la planificación y el desglose de estas variables “determinantes”, se refiere a aspectos de orden metodológico acerca del tipo de planificación deseado, como toma racional de decisiones. Las variables económicas y sociales, y lo que es más sustancial, el proyecto político y la estrategia de desarrollo son cuestiones no abordadas dentro de la re-

flexión de los estilos de planificación. Ello parece sugerir una externalidad, no bien fundamentada, del proceso de planeamiento en relación con el desarrollo económico y social.

La definición de los estilos como procedimiento para planificar ofrece una formulación demasiado general, que no precisa un aspecto clave: la relación entre el estilo de planificación y la estrategia de desarrollo.

Por otra parte, la definición de las modalidades incluye una serie de variables que no delimitan con claridad el ámbito real de cada modalidad en relación con las restantes combinaciones binarias. La discriminación presentada por Helmsing se refiere a la generalidad o particularidad de una determinada combinación binaria, pero esto presenta problemas como: el hecho de que una variable particular, p. ej. "Control sobre el sistema", es, de hecho y pese a la propuesta del autor, una variable que también está presentada en el sistema general o contexto de la planificación. Lo mismo puede decirse de otras variables tales como "extensión de la imagen" y "retraso en el tiempo para la retroalimentación".

En forma más precisa debemos señalar que el único criterio real para separar las variables que corresponde a una combinación binaria de otra, es la escala del proceso de planificación y no la consideración de variables excluyentes entre cada par de modalidades en relación con los dos pares restantes.

En oposición al enfoque de Helmsing, algunos autores relacionan los estilos de planificación con los proyectos nacionales de desarrollo, pues se entiende el estilo como:

*"el proceso mediante el cual puede racionalizarse la implementación de un proyecto nacional de desarrollo"*<sup>8</sup>.

El estilo de planificación es parte intrínseca de una estrategia de desarrollo y el proceso de planeamiento en cuanto a su forma, contenido y alcances se encuentra en función de esta estrategia.

Bajo esta concepción se definen cuatro estilos, estando su particularidad en la forma como el proceso de planificación decida resolver tres aspectos básicos: el mecanismo de asignación de recursos (mercado libre, controlado, etc.), los actores (agentes privados, extranacionales y el Estado) y una concepción de planificación.

El problema de este enfoque es que, al no trazar una separación clara entre estrategia de desarrollo económico y social y estilo de planificación, quedan insuficiente-

mente considerados los aspectos específicos de la planificación en tanto proceso de toma de decisiones y orientación de los cambios sociales y económicos previstos. No se trabajan consistentemente los aspectos metodológicos referentes al procedimiento de planificación, como lo intenta realizar Helmsing, al sobrevaluarse el tratamiento de la relación entre planificación y desarrollo económico social.

### 1.3. Estrategia de planificación

El concepto de estrategia de planificación ha sido término para el cual no se ha delimitado un ámbito preciso, pese a que es muy frecuentemente empleado. En la práctica, se han presentado dos tendencias:

- 1— Se lo ha entendido como sinónimo de estilo de planificación, fundamentalmente cuando a éste lo orienta un plan libro como elemento medular que da forma y define al proceso de planeamiento.
- 2— Se lo ha homologado con el proceso nacional de desarrollo, o los objetivos más generales del desarrollo económico y social.

En ninguno de los dos casos, los más comunes, hay una claridad de lo que se entiende por estrategia de planificación y de su pertinencia teórica.

### 1.4. Uso indistinto de las denominaciones de planificación

Para ofrecer un panorama más amplio de la ambigüedad conceptual predominante en los procesos de planificación, se analizará en este acápite el uso indistinto que diversos autores le dan a ciertas denominaciones clásicas dentro de la planificación. Específicamente, se expondrá el caso de la planificación normativa, ya sea como concepción, estrategia y estilo, y de la planificación proceso.

En primera instancia, existe una tendencia recogida por Del Valle a asimilar a la planificación normativa como una concepción, en la medida en que se señala que ésta se preocupa:

*“por la definición de los fines para el sistema a la luz de las probables consecuencias que puede tener para el sistema total”*<sup>9</sup>.

Para Carlos Matus, la planificación normativa es el dominio de la norma sobre “el cálculo predictivo”<sup>10</sup>.

En ambos autores, el producto es la definición de objetivos para un proyecto



concreto por sobre las tendencias de la realidad, con el propósito de dominar las evoluciones espontáneas del “tiende a ser” por el “debe ser”, lo que le da un carácter de concepción.

Otros autores señalan que este “tipo” de planificación se ha orientado, de forma casi inevitable, “a la formulación de un plan libro” como hilo conductor del proceso de planteamiento. El plan libro emerge, entonces, como un aspecto constitutivo de la planificación normativa <sup>11</sup>. En ese sentido Helmsing agrega:

*“el plan libro es el elemento central, es uno o más objetivos que son traducidos en objetivos, programas y proyectos ordenados en el tiempo”* <sup>12</sup>.

Si el plan libro es el elemento dominante en el proceso de planeamiento dominado por la planificación normativa, se pueden generar dos situaciones particulares:

- 1— Concebir el plan libro como el sustituto de una estrategia de desarrollo; y
- 2— entenderlo como la modalidad (tipo o estilo) de planificación inscrita en un determinado proceso de desarrollo.

En cuanto a definirlo como estilo, Helmsing y otros autores señalan que la planificación normativa es la forma de planificar en la cual:

*“los objetivos mismos que definen el espacio de acción son sujetos a un análisis, los cuales serán revisados cuando la necesidad se presente”* <sup>13</sup>.

Si se asimila el plan libro con la estrategia de desarrollo, se tiene, entonces, que la planificación normativa no sólo es una concepción de planificación, sino, además, una estrategia de desarrollo, cosa que ningún autor aceptaría. Por otra parte, si se define el plan libro como estilo, se tiene que la planificación normativa es una concepción y un estilo de planificación a la vez, lo que presenta problemas analíticos bastante claros en la definición real de su ámbito.

Además de los problemas señalados anteriormente, existen definiciones encontradas de lo que se entiende por planificación normativa. Mientras que para Helmsing, es una modalidad (ni siquiera un estilo) básicamente innovativa, para Matus es una concepción que se caracteriza precisamente por lo contrario: por el dominio de la norma previamente establecida.

La planificación proceso ofrece una situación similar a la planificación normativa en cuanto a su ambigüedad conceptual. De Mattos señala que “el plan libro no es un

requisito indispensable" puesto que el desarrollo de la planificación se basa en un conjunto de políticas con "alto grado de coherencia entre sí" y sustentada con una estrategia "lo suficientemente dinámica" para incorporar los cambios necesarios <sup>14</sup>.

Por ello, es preferible adherirse a la concepción de planificación proceso, la cual se convierte, a la vez, en la estrategia que delimita al proyecto deseado. Del Valle agrega que la planificación proceso es la que define lo que "puede hacerle" a la luz de lo que "debería hacerse" <sup>15</sup>.

A la planificación proceso se le define un carácter estratégico, de incorporación del elemento político, por contraposición de la planificación normativa, que enfatiza solamente en las variables económicas. Este carácter de proceso y de estrategia al mismo tiempo, introduce a una complejidad mayor, para la cual se tiene un dominio técnico instrumental y político poco conocidos. Al margen de esta circunstancia, lo cierto es que a la planificación proceso, al asignársele un carácter estratégico, se convierte subrepticamente tanto en una concepción como en un estilo de planificación, planteando nuevos problemas en la relación con los procedimientos de planificación, el engarce con los proyectos nacionales de desarrollo y con las estructuras del poder político. Esta situación se puede observar con bastante claridad en la definición que ofrece Matus acerca de la planificación estratégica\*:

*"es un proceso continuo y sistemático de análisis y discusión para seleccionar una dirección que guíe el cambio situacional y preceder y presidir las acciones que le construyan viabilidad, venciendo la resistencia incierta y activa de oponentes"* <sup>16</sup>.

## 2. Indefinición analítica de las políticas de planificación

A pesar de la abundante bibliografía sobre planificación y el hecho de que la realización de los planes de desarrollo ha sido una actividad permanente, tiende a darse frecuentemente cierta ambigüedad respecto de los contenidos de la política económica, los contenidos de la planificación y las relaciones sustantivas entre ambos aspectos. El problema puede formularse de la siguiente manera:

Si se adoptan las definiciones tradicionales de política económica\*\* y de planifi-

\* La perspectiva de Matus es altamente sugerente pero no será analizada.

\*\* Entendiendo a la política económica como el proceso de toma de decisiones y acciones para modificar u orientar el comportamiento económico de determinada manera.

cación\* no queda claro si toda intervención del Estado en la esfera económica y social es una política de planificación o sólo los aspectos de esta intervención contenidos en los planes de desarrollo.

En principio existen dos parámetros que, teóricamente, diferencian a las políticas de planificación del resto de acciones del Estado en las esferas económica y social:

1— El principio de racionalidad. La planificación se convierte en parte integrante del proceso de política económica en la medida en que se la utiliza como el instrumento para la operacionalización de las decisiones de política, lo cual se concretiza en la adopción de aquellas decisiones y acciones técnicamente fundadas, contenidas dentro del proceso de formulación y ejecución de los planes de desarrollo.

A la inversa, no serían parte de las políticas de planificación todas aquellas decisiones y acciones del Estado que no guarden el principio de racionalidad, es decir, la fundamentación técnica y metodológica en el plan de desarrollo.

2— El segundo parámetro, en estrecha relación con el principio de racionalidad, es el esfuerzo deliberado por introducir cambios deliberados en una situación económico-social dada para alcanzar una imagen objetiva determinada. De acuerdo con este parámetro, serían políticas de planificación todas aquellas decisiones y acciones que, además de ser técnicamente racionales, provoquen modificaciones en el sistema, en la dirección de los objetivos del desarrollo.

Pese a que ambos parámetros —la racionalidad y el cambio deliberado— al parecer delimitan formalmente el ámbito de la planificación dentro del conjunto de acciones de intervención estatal, en la realidad existen varios problemas que anulan esta delimitación formal:

1— Es bien conocido el hecho de que los planes de desarrollo han sido, en la práctica, relegados del proceso de la política estatal, tanto por una serie de deficiencias de la planificación, como por el escaso control del poder político para hacer vinculantes las decisiones de planificación al conjunto de agentes de la estructura económica y social.

2— En muchos casos, los planes de desarrollo son parciales en la medida en que se limitan a dictar lineamientos generales de política para diversos sectores económi-

\* Entendiendo a la planificación como un método para la racionalización de la toma de decisiones y acciones de política estatal, tendientes a producir modificaciones en la estructura económica y social de acuerdo con los objetivos del desarrollo.

cos, sin considerar mecanismos concretos de aplicación de estos lineamientos, excluyendo el problema de la concentración de poder político y económico de los grupos sociales nucleados en torno a estos sectores.

3— La planificación no ha sido persuasiva en cuanto a su rol en la racionalización de las actividades de la administración pública. Con frecuencia, las distintas dependencias gubernamentales tienen sus propios criterios para racionalizar las actividades de su competencia, que no coinciden necesariamente con los lineamientos generales contenidos en los planes de desarrollo. Ello genera fricciones y rigideces entre las diversas instituciones públicas, cada una siguiendo su propio "plan", pero provocando en su conjunto una acción desordenada.

4— La crisis económica ha demostrado que pese al desarrollo de las políticas de planificación tendientes a producir cambios cualitativos en el sistema económico y social, el Estado ha carecido de un control real sobre los ejes estratégicos de la evolución económica a nivel nacional. Frente a la imagen objetivo de una sociedad modernizada, con una economía crecientemente autocentrada y una redistribución más equilibrada del producto social, propugnada por la planificación en los inicios de la década anterior, la realidad actual es muy distinta: la grave crisis económica, social y política domina el panorama de América Latina para los próximos años. En esta situación, resulta muy difícil deslindar aquellas políticas del Estado que tendían al cambio deliberado para obtener la imagen objetivo descrita, pues el resultado global es altamente desfavorable para las previsiones de la política de planificación. El cambio deliberado, uno de los parámetros básicos para delimitar las políticas de planificación del resto de las actividades estatales en el plano formal, se convierte en la práctica en un criterio muy difícil de aplicar, por no decir ocioso.

Los problemas descritos plantean serias objeciones a la utilización de los criterios del principio de racionalidad y del cambio deliberado para acotar a las políticas de planificación en un contexto económico, social y político como el de América Latina.

La definición del principio de racionalidad parece ser no tanto una cuestión formal de adopción de soluciones técnicamente fundamentadas, sistemáticas en el tiempo, sino una cuestión mucho más sustantiva referente a la capacidad de control de la planificación sobre los procesos sociales y de la congruencia de las decisiones y acciones estatales con la imagen objetivo. Por otra parte, el principio del cambio deliberado obedece, con claridad, a un problema de poder político y de la incorporación de las variables políticas en la formulación y ejecución de los planes de desarrollo.

La caracterización de la planificación como un proceso de alto contenido técnico, en donde "se organizan todos y cada uno de los actos económicos del gobierno en

forma consciente y sistemática en persecución de los mayores objetivos de su política”<sup>17</sup>, no parece ser un criterio del todo claro para delimitar la especificidad de la planificación en el contexto latinoamericano, pues casi a priori llevaría a la conclusión de la inexistencia de cualquier forma real de planificación en esta región, a juzgar por los resultados (a excepción de Cuba).

En realidad se han dado dos tentativas al respecto: por una parte, reducir la especificidad de la planificación a la existencia formal de un principio de racionalidad, por vía del cual se podría demostrar que en casi cualquier dependencia estatal se siguen procesos de decisiones con algún fundamento técnico. Por otra parte, esgrimir como criterio para la delimitación de la planificación, la existencia de una congruencia real entre el cambio previsto por las políticas de planeamiento y la evolución real de la situación económica y social de los países, lo cual lleva directamente a la conclusión de que no existe planificación en el contexto regional.

Las dificultades señaladas apuntan hacia un problema no resuelto en la teoría de la planificación en América Latina.

### **3. Limitaciones de la planificación normativa**

Desde los inicios de la actividad de planificación en América Latina, el estilo predominante ha sido “planificación normativa”, cuya acción se orienta “al cálculo predictivo sobre las tendencias dinámicas reales del sistema”, del “debe ser” sobre el “tiende a ser”<sup>18</sup>. Esta particularidad ha generado discusiones en torno al grado de validez y eficacia posible, puesto que el carácter técnico predominante en el proceso, provoca una serie de limitaciones, que se señalan a continuación.

1— Se concibe la planificación como una técnica neutra aplicable a cualquier proceso social. Este supuesto es altamente cuestionable porque al entender la planificación como un instrumento racionalizador de la actuación del Estado en el sistema económico, se subestimó la complejidad de la intervención en un proceso social fuertemente contradictorio, con marcadas desigualdades y tensiones sociales.

Por otra parte, este supuesto oculta el hecho de que los grupos de poder en la conducción del Estado definen según sus intereses los límites de acción de la planificación, y su práctica debe ser congruente con este espacio. La neutralidad técnica y política reclamada en el ejercicio de la planificación normativa, no puede sostenerse al examinar la relación entre ésta y el desarrollo económico-social.

2— Se concibe la planificación inmersa en un contexto armónico, de consenso, sin oponentes.

Si se ignora la existencia de fuerzas sociales con objetivos disímiles y frecuentemente contrapuestos, el análisis del problema de viabilidad política no puede ser tratado eficazmente. La planificación normativa centra su acción en el cálculo económico del plan. La viabilidad política es un dato externo a éste, que se resuelve por medio de la consulta del nivel técnico al nivel político, puesto que este último es el que define los límites para el proceso de planificación.

La viabilidad del proyecto social depende de esos límites establecidos desde fuera. No hay preocupación en la práctica de planificación por construir la viabilidad en la medida que no hay otros actores oponentes. El Estado es el único actor y no se considera la existencia de proyectos alternativos. Los diferentes grupos gremiales y organizaciones sociales pasan a ser agentes económicos con un rol asignado y delimitado por la actividad económica.

Al considerar a las fuerzas sociales de esta manera, la planificación normativa pierde su carácter histórico: la realidad es expresión de fuerzas en oposición y el plan normativo (plan libro) no refleja esa dimensión. El "debe ser" se proyecta dentro de una racionalidad formal, de "gran consenso".

3— Se concibe la planificación como una técnica orientada a la esfera económica, que no capta la complejidad del proceso real de cambio social.

Esta consideración tiene sustento en lo anterior. La planificación normativa, al inspirarse en la neutralidad, el consenso y la actuación sobre variables macroeconómicas, no puede por lo tanto comprender fuerzas sociales contradictorias entre sí.

La eficacia económica se antepone a la eficacia política, perdiendo la interrelación entre lo económico y lo político y sin proponer un concepto claro de totalidad social.

En la medida en que el problema de la viabilidad política no es trabajado, el ámbito de racionalidad del proceso se encuentra determinado por el espacio del interés económico de los sectores productivos vinculados a los grupos de poder.

4— Se concibe la planificación normativa como un proceso que sólo es practicable desde el Estado. Al ser entendido el proceso de planificación desde la perspectiva de Estado, la preocupación principal se torna en la cuestión de quién planifica y desde qué posición de poder lo hace. El marco de la sociedad en su conjunto resulta equivalente a "desde el Estado", circunscribiéndose la planificación normativa a un caso particular de su práctica.

5— La planificación normativa no aborda el problema de los cambios estructurales. Esto es ocasionado por la vaguedad del concepto de estructura: en las categorías básicas de la planificación normativa este concepto no tiene sentido, sino en “forma indirecta en base a supuestos sobre la estructura y el nivel de la producción, la contribución del ingreso o cualquier otra relación *entre las categorías propias de la contabilidad nacional*”<sup>19</sup>. Por ello este tipo de planificación en su acción no puede tratar adecuadamente “el proceso por el cual se producen las estructuras y qué condicionantes y determinaciones tienen las mismas sobre el proceso social”<sup>20</sup>.

Estas limitaciones de la planificación normativa han ocasionado que diversos autores señalen varios aspectos negativos:

1— Es una planificación que permite administrar el régimen económico-social dentro de un cierto marco de racionalidad, garantizando el proceso de acumulación y de determinadas condiciones de estabilidad política.

2— Tiende a ser atomística en dos sentidos: por un lado, limita el ámbito de su acción al Estado. Por otro lado, reduce la acción del Estado a la esfera de lo económico y de la planificación económica para los sectores sociales vinculados al poder.

3— La construcción de viabilidad política no se considera en la propuesta de desarrollo. Esto es un dato exógeno. En buena medida ello puede ser explicado por el espacio de acción que se propone la planificación normativa, que elude afectar los procesos económicos y sociales. La planificación normativa ve condicionada su acción y eficacia debido a que se aísla en lo técnico, desconoce las condiciones de conflicto, de lucha social en que se realiza. Sus conceptos no pretenden, por lo tanto, explicar la complejidad social y política como parte del fenómeno, sino dar respuesta a problemas de índole económica que puedan ser descritos por la contabilidad nacional.

A manera de conclusión se puede decir que el señalamiento de estos problemas teóricos, en primer lugar, no pretende en ningún momento cuestionar la eficacia sustantiva de la planificación, en tanto cuenta con condiciones económicas y políticas —decisión de las instancias de poder— para su formulación e implementación y de esa forma provocar cambios en el desarrollo deseado; lo cual, a su vez, depende de la dimensión ideológica desde la cual se entiendan esos cambios. En ese sentido las posiciones pueden oscilar desde entenderla como medio para apaciguar contradicciones al interior del sistema capitalista funcionando dentro del “gran consenso social”, hasta verla como el instrumento para un cambio cualitativo en la relación subdesarrollo-desarrollo, sin tomar en consideración la prospectiva posible en la cual se mueve.

En segundo lugar, su planteo responde a la necesidad de abrir una línea de discu-



sión, sobre teoría de la planificación, puesto que es un área poco tratada no sólo en sus aspectos teóricos sino prácticos a nivel de América Latina y muy particular en Costa Rica.

## II. ESPECIFICIDAD DE LAS POLITICAS ESTATALES DE PLANIFICACION

**E**l proceso de planificación constituye una modalidad de la intervención estatal en los circuitos de producción, circulación, distribución e intercambio de mercancías. Los diversos procesos de planificación se distinguen según el proyecto político y la estrategia de desarrollo en el que se encuentran inscritos, por una parte; y según el conjunto de condiciones económicas, sociales y políticas, que definen la viabilidad de ese proceso a partir de una determinada correlación de fuerzas y espacios políticos.

No obstante se plantean dos interrogantes que conviene despejar:

- 1— ¿Cuál es la especificidad de las políticas de planificación dentro del conjunto de intervenciones del Estado en los procesos económicos y sociales?
- 2— ¿Cuáles son los elementos componentes de las políticas estatales, en general, y de las políticas de planificación, en particular, en tanto intervenciones en los procesos económicos y sociales?

Quisiéramos abordar la respuesta a estos problemas desde la perspectiva metodológica, de construcción de criterios operativos para un análisis empírico de las políticas de planificación. Resulta conveniente explicitar, sin embargo, los puntos de partida teóricos de una propuesta metodológica para el estudio de las políticas estatales y de la especificidad de las políticas de planificación dentro de ellas. Estos puntos de partida se exponen bajo la forma de supuestos, con el propósito de remitir a la consulta bibliográfica, el debate acerca del carácter del Estado capitalista y su vinculación con la economía y la política <sup>21</sup>.

Los supuestos de la propuesta metodológica que se expone son los siguientes:

- 1— El Estado capitalista es un estado de clase y no una entidad conciliadora de los diferentes grupos sociales. No es, por tanto, una entidad con capacidad de situarse por encima de las determinaciones sociales y de expresar el interés común de toda la sociedad.



2— El carácter de clase del Estado capitalista se manifiesta en sus funciones vitales, tanto en el proceso de acumulación de capital como en la dominación política.

3— El Estado capitalista no interviene “desde fuera” en las relaciones económicas. “En estas sociedades, el Estado es un elemento constitutivo del conjunto de relaciones sociales generado en el proceso de reproducción capitalista de la sociedad” <sup>22</sup>.

4— El Estado capitalista no es un simple instrumento pasivo en manos de una clase o un sector de ella. Indisolublemente relacionado con su determinación de clase, el Estado es un espacio político de confrontación entre las distintas fuerzas sociales y políticas.

Es importante señalar que la propuesta metodológica para el análisis de los componentes o dimensiones de las intervenciones públicas que se desarrollará a continuación, no se refiere exclusivamente a las políticas de planificación, sino, en general, a las políticas estatales. Lo anterior es así porque, en este nivel, la propuesta trabaja distinguiendo el elemento común de las políticas de planificación con el resto de las acciones del Estado: el atributo de ser una intervención estatal o pública.

## **1. Componentes de las políticas estatales**

El concepto de política estatal está relacionado con la sucesión de intervenciones públicas en los procesos económicos y sociales <sup>23</sup>. Desde el punto de vista de la investigación empírica, la cuestión más importante es el esclarecimiento de cómo los distintos componentes o dimensiones de las políticas estatales expresan una forma específica de relación con los procesos económico-sociales y con la escena política.

En el tratamiento de la cuestión anteriormente indicada, se han perfilado dos deformaciones características, que obstaculizan un análisis serio y riguroso de la intervención pública:

*1.1.* La reducción del ámbito de la política estatal a la esfera de su formulación, es decir, de la declaración de intenciones contenidas en los documentos oficiales y en las declaraciones públicas de los funcionarios de gobierno. Bajo esta concepción, la política estatal es, ante todo, el discurso referente a cómo en las entidades públicas se concibe la realidad social y económica, los objetivos que dicen perseguir y la estrategia escogida, en su nivel de formulación.

La reducción del concepto de política estatal a los criterios políticos y técnicos que aparecen en los documentos y declaraciones públicas (por más que se pretenda realizar una lectura “crítica”), comporta dos serios problemas:

a) excluye del análisis el conjunto de mecanismos jurídicos, financieros y de apoyo institucional por medio de los cuales el Estado realmente interviene en los procesos económicos y sociales;

b) imposibilita la indagación acerca de la verdadera racionalidad de la intervención pública —más allá de la declaración de intenciones—, en tanto no plantea parámetros objetivos que relativicen la racionalidad de la formulación dentro del contexto de la ejecución y del impacto real de la política estatal sobre los procesos en los que incide.

1.2. Una segunda deformación es la tentación empirista, que no jerarquiza ni discrimina los distintos componentes de las políticas estatales. Esta deformación empirista describe los planes, la legislación, los instrumentos de política económica y social (inversión pública, crédito, subsidios, barreras arancelarias, etc.) en un mismo plano, como una sucesión de acontecimientos sin más orden que su aparición cronológica. El supuesto básico de esta deformación es que los datos y documentos “hablan por sí mismos” y que la tarea del investigador es localizarlos y presentarlos sin mayor alteración.

Esta concepción limita cualquier intento por analizar la direccionalidad de las políticas estatales, las relaciones políticas y técnicas entre las distintas acciones que convergen en una determinada intervención pública y el esclarecimiento de la verdadera racionalidad de las políticas estatales. En resumen, la deformación empiricista no permite avanzar más allá de un “ordenamiento” acríptico del material recopilado.

Las dos deformaciones señaladas indican la importancia de un ordenamiento de las distintas dimensiones de la intervención pública, que permita reconstruir la complejidad de los procesos económicos, sociales y políticos que inciden en las políticas estatales.

Algunos autores han desarrollado sugerentes propuestas metodológicas para el análisis de las políticas estatales.

Adoptaremos como punto de referencia, la propuesta de J. Lojkin para el estudio de las políticas urbanas, pero que puede generalizarse a toda política estatal. Lojkin afirma que toda política urbana (para nuestro caso, toda política estatal) posee tres componentes: la dimensión de formulación, o de los criterios decisionales e ideológicos; la dimensión de la “política real”, o de los mecanismos reales de intervención y, finalmente, los efectos reales y no supuestos de la intervención estatal sobre los procesos económicos sociales:

*“En realidad (la política urbana) tiene tres dimensiones:*

1) ... 'los criterios decisionales e ideológicos';

2) una dimensión operacional, que es el conjunto de las prácticas reales por las cuales intervienen financiera y jurídicamente el estado central y los aparatos estatales locales. ...;

3) una dimensión (...) que condensa, mide materializa y mide, por ello mismo, los efectos sociales (de las dimensiones anteriores)" <sup>24</sup>.

La tesis del autor es que, precisamente, el análisis del impacto real de las políticas estatales sobre los procesos sociales y económicos devela la verdadera orientación y racionalidad de la intervención pública, al descubrir cuáles relaciones son reforzadas o modificadas —y en qué sentido— por la acción estatal.

La propuesta de Lojkin tiene cuatro aspectos positivos que importa destacar:

1— Revela la verdadera racionalidad de la política estatal en contraposición con la racionalidad aparente, contrastando los efectos reales de la intervención pública con los objetivos y efectos esperados en el nivel de la formulación.

2— Aborda la complejidad de la intervención estatal, examinando cada una de sus dimensiones y caracterizando, a la vez, las relaciones específicas de coherencia o desfase entre estas dimensiones. Por tanto, plantea las siguientes preguntas:

—¿es coherente lo que se formula con lo que se ejecuta?;

—¿son coherentes entre sí las distintas acciones de ejecución?;

—¿es coherente lo que se formula y se ejecuta con los efectos reales provocados?;

—¿cuál es la verdadera racionalidad que emerge de los efectos reales provocados?

3— Caracteriza el tipo de articulación de la intervención pública con los procesos económicos y sociales sobre los cuales incide, al identificar y medir los efectos reales de las políticas del Estado. Con ello puede resolverse, en la práctica investigativa, el inconveniente que significa estudiar la acción estatal como un elemento externo a los procesos económicos <sup>25</sup>.

4— El análisis de los efectos reales hace posible trabajar, por último, una cuestión medular: ¿la intervención pública permite corregir los problemas económicos y sociales que motivan la acción estatal (o por lo menos atenuarlos) o constituye un factor que, a mediano o largo plazo, tiende a agravar estos problemas?

De acuerdo con el enfoque de Lojkin, es importante aclarar que la respuesta a la pregunta anterior no remite a un simple problema de eficacia de las políticas estatales. Por el contrario, plantea la cuestión del verdadero carácter de la intervención en los procesos económicos y sociales sobre los que incide. Partiendo del análisis de la racionalidad que emerge de los efectos reales de las políticas estatales, puede estudiarse la influencia específica de factores políticos y técnicos en la aparición del desfase entre las intenciones y los efectos reales de la intervención pública.

Pese a la utilidad de la propuesta examinada, Lojkin no desarrolla metodológicamente el problema de cómo se relacionan las fuerzas políticas en su dinámica de alianzas y confrontaciones con la intervención pública. Al no trabajar este aspecto propiamente político de la intervención pública, existe un tratamiento inadecuado de un aspecto central en el análisis de las políticas estatales: la relación entre política estatal y lucha política. En efecto, toda intervención pública en los procesos económicos y sociales se desarrolla acompañada de una situación política que puede favorecer (u obstaculizar) esta intervención. El señalamiento de las dimensiones de formulación, ejecución y efectos reales no permite entender —por sí mismo— cómo el accionar de las fuerzas políticas incide en las posibilidades de intervención pública: de qué manera una determinada correlación de fuerzas afecta a los diversos componentes de la política estatal.

De no reflexionarse acerca del problema anteriormente señalado, puede correrse el riesgo de deformar el análisis de la intervención estatal en tres sentidos:

1— El peligro de considerar las acciones de las fuerzas políticas sólo como elementos externos a los procesos de formulación y ejecución de la política estatal, que actúan como reacción a los efectos de la intervención pública, sin estudiar en qué medida estas fuerzas actúan también en el interior de estos procesos.

2— El peligro de entender los desfases en el interior de la intervención pública simplemente como una asincronía entre los distintos componentes de las políticas estatales, sin considerar que la incidencia de las fuerzas políticas lleva, con frecuencia, a acciones contradictorias en el interior de las mismas instancias de formulación y ejecución. De ahí que en ciertas ocasiones pueda observarse el empleo de instrumentos de política económica y social cuyos efectos son contrapuestos o, en ocasiones, documentos oficiales con objetivos disímiles o estrategias encontradas.

3— El peligro de una carencia de elementos explicativos de las razones políticas que subyacen a los cambios en la orientación de las políticas estatales y en el tipo de instrumentos de política que se adoptan.

Los problemas apuntados señalan la necesidad de responder a la siguiente pregunta: ¿cómo incide la lucha política en la política estatal?

La respuesta es que la dinámica de alianzas y confrontación entre las diversas fuerzas sociales y políticas incide tanto desde el exterior como del interior de la política estatal. Esta doble incidencia puede fundamentarse de la siguiente manera:

1— La lucha política no puede reducirse al ámbito de las intervenciones públicas en los procesos económicos sociales, en tanto regulación de dichos procesos, sean éstos a nivel sectorial, regional o global. La política se refiere, en lo fundamental, al problema del poder y de la organización general de la sociedad, lo que constituye una premisa de cualquier intervención pública posterior. Por otra parte, las fuerzas políticas tienen una existencia exterior al Estado y presionan desde afuera al aparato estatal para la adopción de determinadas acciones o para una reorientación global de la estructura socioeconómica de un país.

2— Al mismo tiempo, la lucha política incide desde “adentro” al proceso de formulación y ejecución de las políticas estatales. Esta característica se debe a dos hechos:

— las fuerzas políticas también actúan en el interior del aparato estatal: sindicatos de empleados públicos, funcionarios intermedios que apoyan determinados proyectos políticos o finalmente, los altos dirigentes del gobierno, que le imprimen una orientación general a la acción pública, en concordancia con proyectos partidarios;

— las decisiones en torno a la formulación de determinados objetivos y estrategias y empleo de ciertos instrumentos de política económica y social representan, por sí mismos, opciones apoyadas o rebatidas políticamente por las fuerzas políticas que actúan dentro o fuera del aparato estatal.

La lucha política, entonces, no llega “hasta las puertas del Estado”, sino que las mismas políticas públicas, desde el momento de su formulación, se convierten en terreno para el accionar de las distintas fuerzas políticas, interesadas en apoyar o evitar el desarrollo de una determinada intervención estatal.

Precisamente debido a que la intervención pública es terreno político de las fuerzas sociales, resulta necesario definir un cuarto componente o dimensión de la política estatal, que exprese y delimite el reflejo de la lucha política en torno a una determinada intervención pública en el interior del proceso de formulación y ejecución de la política estatal. Esta cuarta dimensión es el “campo de decisiones de la política estatal”.

Toda política estatal es sobre un *campo de decisiones*, en el cual se expresan y se sintetizan las relaciones de poder entre el Estado y los sectores sociales hacia los cuales está dirigida esta política. Por campo de decisiones de una política estatal se entiende el conjunto de opciones de intervención estatal en la economía, o en un sector de ésta, que se encuentran apoyadas (o combatidas), con igual o diversa intensidad por las fuerzas sociales que se enfrentan. El campo de decisiones, a pesar de ser esencialmente móvil, fluido, está determinado estructuralmente, porque depende de las fuerzas sociales que efectivamente se enfrentan, cuya conformación y desarrollo son un resultado —y parte— de los procesos de desarrollo económico-social.

El campo de decisiones une la determinación estructural con el movimiento de la lucha política: el giro del campo de decisiones, es decir, la predominancia de una determinada opción de intervención estatal, depende de la lucha social concreta y de las relaciones de poder.

La formulación y ejecución de las políticas estatales se encuentran cinceladas por el enfrentamiento político con y entre las fuerzas sociales involucradas y por los espacios que cada una de éstas puedan conquistar en esa lucha. El campo de decisiones, que se refiere tanto a las grandes opciones de intervención estatal como a las opciones de menor importancia, es el vínculo que une la política estatal con la lucha política porque forma parte de ambos.

La propuesta metodológica en este aspecto para el análisis de las políticas estatales, parte de los siguientes supuestos:

1— El campo de decisiones atraviesa las dimensiones de formulación, ejecución y los efectos reales de la política estatal; es un componente que está presente en las tres dimensiones mencionadas.

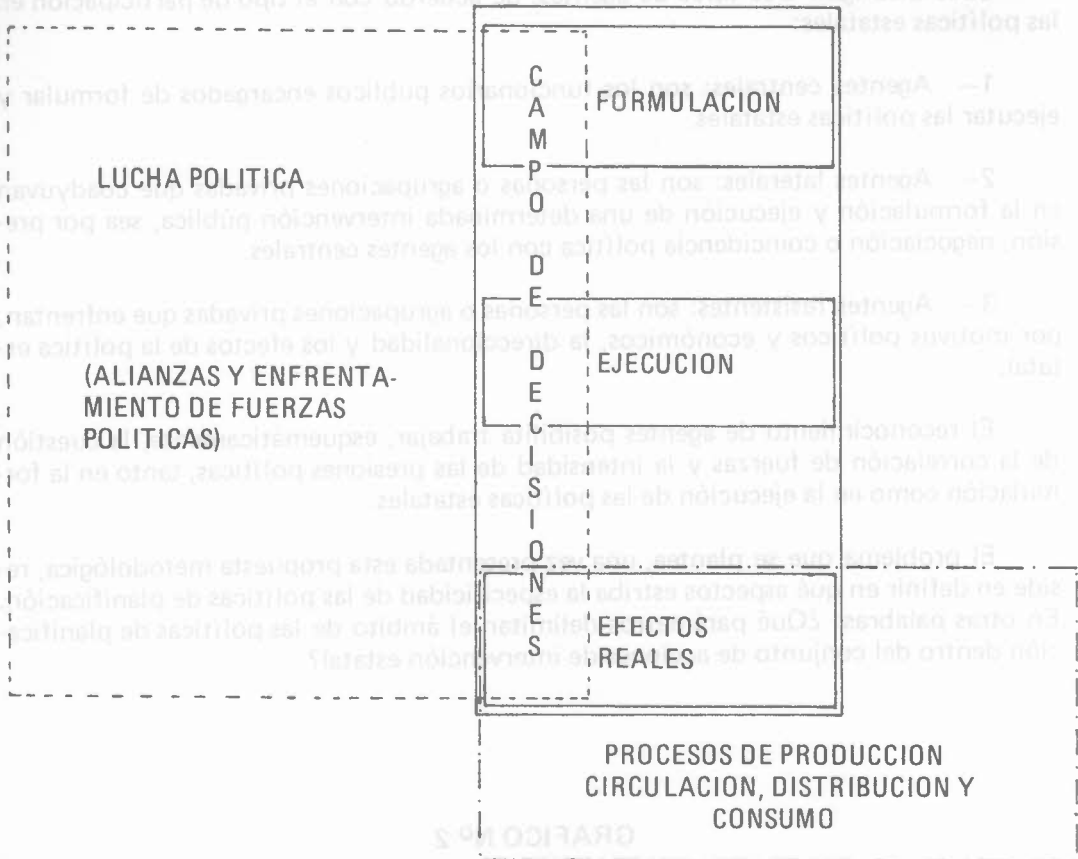
2— La política estatal, en su conjunto, se encuentra articulada tanto con los procesos económicos y sociales (por medio de los efectos reales) como con la lucha política (por medio del campo de decisiones).

3— Las tensiones y contradicciones que se generan en los procesos económicos y sociales, en las cuales tiene incidencia la intervención política, se transmiten al plano de la lucha política, fortaleciendo o minimizando la oposición a determinadas opciones de política estatal.

4— La política estatal, pese a su vinculación con la economía y la política, es un proceso autónomo, caracterizado por la formulación, ejecución y el impacto ocasionado de determinadas acciones de intervención pública (gráfico N° 1).

## GRAFICO Nº 1

### COMPONENTES DE LA POLITICA ESTATAL Y SU RELACION CON LOS PROCESOS ECONOMICOS, SOCIALES Y POLITICOS



La propuesta metodológica presentada pretende rescatar la complejidad de los elementos relacionados con la política estatal, a partir de un esquema analítico que ordene y que permita interpretar las intervenciones públicas. Esta propuesta, desarrollada aquí para el análisis en general de las políticas estatales, es válida para ser aplicada en el estudio de las políticas de planificación, en tanto éstas son una modalidad específica de la intervención pública.

Toda política estatal es realizada por agentes, entendiendo por éstos a los actores que desarrollan, se benefician o se oponen a grupos de personas representativas de las fuerzas sociales involucradas en las políticas del estado.

Cabe distinguir tres tipos de agentes, de acuerdo con el tipo de participación en las políticas estatales:

1— Agentes centrales: son los funcionarios públicos encargados de formular y ejecutar las políticas estatales.

2— Agentes laterales: son las personas o agrupaciones privadas que coadyuvan en la formulación y ejecución de una determinada intervención pública, sea por presión, negociación o coincidencia política con los agentes centrales.

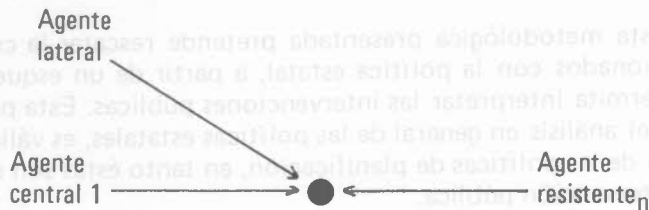
3— Agentes resistentes: son las personas o agrupaciones privadas que enfrentan, por motivos políticos y económicos, la direccionalidad y los efectos de la política estatal.

El reconocimiento de agentes posibilita trabajar, esquemáticamente, la cuestión de la correlación de fuerzas y la intensidad de las presiones políticas, tanto en la formulación como en la ejecución de las políticas estatales.

El problema que se plantea, una vez presentada esta propuesta metodológica, reside en definir en qué aspectos estriba la especificidad de las políticas de planificación. En otras palabras: ¿Qué parámetros delimitan el ámbito de las políticas de planificación dentro del conjunto de acciones de intervención estatal?

## GRAFICO Nº 2

### ESQUEMA DE LOS AGENTES DE LA POLITICA ESTATAL





## 2. Ambito de las políticas de planificación

La especificidad de las políticas de planificación remite a una discusión ya clásica dentro de la disciplina: ¿es posible la planificación en un país capitalista? <sup>26</sup>.

En la tradición socialista, esta respuesta es claramente negativa. Bettelheim sintetiza con claridad este punto de vista cuando afirma:

*“En un país capitalista (. . .) es posible solo una programación indicativa, puesto que las leyes de la ganancia y del mercado predominan en el funcionamiento de todo el sector privado, sea este monopolista o de competencia”* <sup>27</sup>.

Maurice Dobb complementa la posición anterior, al relacionar la posibilidad de planificar con la socialización de los medios de producción:

*“se puede decir (. . .) que una planificación integral (. . .) en el sentido de una planificación completa de la producción, no es posible sobre la base del capitalismo: ella presupone, de hecho, la propiedad y la explotación colectiva de los medios de producción (. . .)”* <sup>28</sup>.

Resulta evidente que una posición de este tipo comporta una respuesta a la cuestión de la especificidad de las políticas de planificación: dicha especificidad, en el contexto de un país como Costa Rica, no existiría en su rasgo más esencial, ya que no puede hablarse de verdaderas políticas de planificación en una sociedad en donde predomina la propiedad privada y el mercado.

Desde la perspectiva del proceso concreto de investigación, una aceptación literal y mecánica de este enfoque elimina de partida cualquier intento de caracterizar la especificidad de las políticas de planificación en un país capitalista, pues sería como pretender estudiar lo inexistente.

Frente a este enfoque, existen una multitud de corrientes que coinciden en entender a la planificación como un proceso racionalmente ordenado de decisiones para el logro de objetivos previamente establecidos <sup>29</sup>. Este tipo de posiciones no plantea, por tanto, la socialización de los medios de producción como un requisito básico para la planificación, en la medida en que la identifican con la toma de decisiones con un criterio de “racionalidad”.

Estas corrientes señalarían que el ámbito de las políticas de planificación en un país capitalista se extiende a cualquier intervención pública que se encuentre racionalmente orientada por planes y presente la mejor opción para la optimización de los recursos disponibles.

No obstante, reducir la planificación a una toma de decisiones es una operación doblemente empobrecedora: por una parte, la actividad planificadora se convierte en una labor técnica y formal; por otra parte, se identifica la planificación con una de sus fases: la de formulación. Como se ha visto, ello conduce a excluir del análisis los problemas sustantivos de la coherencia y el impacto real de las políticas de planificación.

En la práctica, cuando se examina la política estatal en sus vinculaciones con los procesos económicos y con la lucha política, resulta muy difícil, para no decir ocioso, distinguir entre aquellas acciones que obedecen a “decisiones racionalmente escogidas” de aquellas que no guardan este principio de racionalidad (entendido como un procedimiento técnico), si ambos tipos pueden tener efectos similares tanto en la economía como en la política.

La breve exposición de ambos enfoques generales y su utilidad, si se les adopta de manera mecánica, parece señalar que el intento por delimitar el ámbito de las políticas de planificación en un país capitalista en un nivel tan general de análisis, puede conducir a un callejón sin salida: o no existen políticas de planificación o prácticamente cualquier política estatal es una política de planificación, siempre que guarde una serie de requisitos formales, reunidos bajo el eufemismo de “principio de racionalidad” en la toma de decisiones.

En nuestra opinión, la definición operativa del ámbito de las políticas de planificación no se encuentra directamente ligada a uno de los enfoques generales. Aun cuando se acepte la tesis de que las políticas integrales de planificación presuponen la capacidad real del Estado para controlar plenamente los procesos económicos y sociales fundamentales, la lógica de investigación recorre un proceso inverso, pues, para llegar a las afirmaciones generales, parte de las siguientes interrogantes:

- 1— ¿Cuál es la eficacia de las llamadas políticas de planificación en un país capitalista, en relación con las demás intervenciones estatales?
- 2— ¿Existen diferencias entre las políticas de planificación y el conjunto de acciones de intervención pública?
- 3— ¿Cuál es la verdadera racionalidad de las políticas de planificación?, ¿difiere del resto de las políticas estatales?

En la actualidad, la intervención estatal en la economía de los países capitalistas no se limita únicamente a dar “señales” a las fuerzas del mercado. El Estado regula, con determinada eficacia, ciertos procesos sociales y económicos, establece límites al mercado, adopta decisiones vinculantes para el conjunto de instituciones y empresas

públicas y, en general, constituye un agente decisivo en los procesos de acumulación de capital. La cuestión reside en preguntarse, entonces, ¿cuál es el papel de las llamadas políticas de planificación dentro de las funciones del Estado?; identificado este papel, el punto a resolver es si el carácter de estas políticas de planificación difiere del resto de las intervenciones públicas.

Se adoptará el siguiente criterio operativo para delimitar el ámbito de las políticas de planificación en un país como Costa Rica: Todas aquellas acciones del Estado y del sector privado cuya ejecución esté prevista en los planes formulados por el sistema nacional de planificación y se encuentren orientadas a modificar las tendencias del sistema económico-social de acuerdo con la imagen objetivo definida previamente.

Es importante dejar claro que este criterio operativo identifica tentativamente el ámbito de las políticas de planificación con su procedencia (sistema nacional de planificación) y no le asigna a estas políticas de planificación un carácter y un impacto específicos dentro del conjunto de acciones de intervención pública. Esto no es una casualidad, pues responde a la necesidad de no asignar a priori una racionalidad específica a las políticas de planificación y dejar abiertas más bien las posibilidades, con el propósito de caracterizar mejor a estas políticas\*.

Lo anterior no implica, sin embargo, que se carezca de una opción general acerca de la racionalidad de las políticas de planificación en un país capitalista como Costa Rica. Nosotros sostenemos una hipótesis muy general, que sirve como referencia, el carácter de las políticas de planificación en Costa Rica no difiere, en la coherencia interna entre sus distintas dimensiones (formulación, ejecución, efectos y campo de decisiones) y en sus efectos reales, del resto de las acciones de intervención estatal. Si en lo sustancial no difieren, las llamadas políticas de planificación se diferencian del resto de las políticas estatales en el plano de la formulación, por cuanto intentan desarrollar, explícitamente, modelos de racionalidad acerca de los objetivos y las estrategias a seguir. Siendo esto lo que les da especificidad en el contexto de las políticas estatales.

---

\* Esta definición operativa del ámbito de la planificación no ofrece una respuesta sobre la cuestión de la especificidad de las políticas de planificación dentro del conjunto de acciones de intervención estatal en un país capitalista como Costa Rica. Pero esto es un resultado previsto en nuestro planteamiento. Obedece a la creencia de que la mejor manera de avanzar sobre la cuestión señalada no es tanto reiterar —en el plano de la generalidad— ciertas premisas teóricas, sino aportar nuevos resultados para la caracterización de las políticas de planificación.

### III. PLANIFICACION Y DESARROLLO ECONOMICO-SOCIAL

**L**a planificación surge en América Latina íntimamente ligada a las propuestas desarrollistas elaboradas por la CEPAL. Desde la década de los cincuenta, la CEPAL impulsó el llamado modelo sustitutivo de importaciones, cuyo propósito era superar el "atraso" económico y social, la dependencia del mercado externo e impulsar una modernización de las estructuras socioeconómicas por medio de la expansión del mercado interno, el fortalecimiento de los procesos de urbanización y de las capas medias urbanas. En la medida en que este modelo sustitutivo de importaciones asignaba al Estado un papel primordial en la creación de las condiciones generales para la implementación industrial (infraestructura de transporte, telecomunicaciones, servicios, capacitación de mano de obra) y en la redistribución del producto social por medio de políticas sociales, el interés en la planificación creció, pues se requería efectuar profundas reformas al aparato institucional heredado de la fase agroexportadora.

*"(. . .) los estudios sistemáticos de la realidad económica de algunos países, al trascender los factores aparentes del estancamiento, despertaron el interés hacia ese mismo tipo de análisis en organismos nacionales y llevaron a pensar que la planificación podría ser un instrumento eficaz para alcanzar un consenso alrededor de los problemas básicos que aquejaban al desarrollo de los países latinoamericanos"*<sup>30</sup>.

El origen de la planificación en América Latina no es, por tanto, resultado de preocupaciones exclusivamente técnicas; sus raíces se encuentran en las necesidades prácticas surgidas de la ejecución de la teoría del desarrollo económico elaborada principalmente por la CEPAL.

Desde el punto de vista conceptual, la situación anterior implicó aceptar la tesis de que la planificación no es ajena a los objetivos del desarrollo y que, precisamente al contrario, tanto el proceso como los estilos de planificación se encuentran fuertemente influidos por el desarrollo económico y social. En general, los diversos autores admitieron que:

*"La planificación no puede operar sin una política del desarrollo definida y aceptada"*<sup>31</sup>.

La afirmación de la existencia de un estrecho vínculo entre planificación y desarrollo económico exigió la elaboración de conceptos que permitieran aprehender el ca-

rácter y la complejidad de la vinculación entre ambos aspectos. Y, naturalmente, el tipo de conceptos que fueron elaborados tuvieron como presupuesto una determinada forma de entender la relación entre planificación y desarrollo económico-social.

Tradicionalmente, en América Latina se elaboraron dos enfoques acerca del carácter de la relación anteriormente señalada: los enfoques tecnocrático y proyectual\*, respectivamente. Conviene presentar de manera resumida los rasgos más importantes de cada uno de los enfoques mencionados:

A— El enfoque tecnocrático tuvo cierta difusión en los años iniciales de las experiencias de planificación en América Latina. Concibe a la planificación como un instrumento de carácter puramente técnico, política e ideológicamente neutro, tanto en la formulación como en la ejecución y en los efectos previstos e imprevistos del proceso de planificación. Bajo este enfoque, el sistema nacional de planificación se enfrenta a la cuestión del desarrollo económico como un problema de maximizar la eficacia de la intervención del sector público, a través de la coordinación institucional y de la manipulación de los instrumentos de política económica y social, cuya adopción obedece a criterios no políticos. El tipo de desarrollo económico es un presupuesto en el análisis, es decir, no forma parte del proceso de planificación sino que se encuentra previamente definido por "los políticos". Para la planificación es una especie de cauce natural, un curso de acción que no puede modificarse. Pero, además, este enfoque sustenta la tesis de que el instrumental técnico no se encuentra condicionado, al menos de manera significativa, por el tipo de desarrollo económico: la técnica tiene una independencia real de la política. El proceso que ejecuta el sistema nacional de planificación es independiente en cuanto a su necesidad técnica de las decisiones políticas<sup>32</sup>.

B— El enfoque proyectual también concibe la planificación como un instrumento técnico racionalizador del desarrollo económico. Sin embargo, a diferencia del enfoque anterior, admite que la política incide directamente sobre la planificación y no sólo imponiendo obstáculos a la necesidad técnica de efectuar determinadas acciones de planificación, como podría entenderlo el enfoque tecnocrático. El enfoque proyectual reconoce que el proceso de planificación se inscribe dentro de proyectos políticos, que éstos ejercen un claro condicionamiento en la definición de los objetivos de la planificación. La planeación se relaciona con el desarrollo económico por medio de proyectos políticos, que proporcionan un sentido al proceso de planificación. Sin embargo, la política no influye en el interior del proceso de planificación: los instrumentos de política económica y social pertenecen al ámbito técnico, aunque puedan ser utilizados para el logro de determinados objetivos políticos. Estos instru-

\* Estos términos son de un uso tentativo en el presente trabajo.

mentos podrían ser empleados, con similar eficacia, por proyectos políticos diferentes.

El enfoque tecnocrático no elaboró una conceptualización especial destinada a aprehender el vínculo entre planificación y desarrollo económico, pues dentro de esta óptica el problema reside en una aplicación técnica. Es el enfoque proyectual, al plantearse la cuestión de los objetivos políticos de la planificación, el que requiere elaborar conceptos que expliquen el vínculo entre planificación y desarrollo económico. Este enfoque centró su atención en dos conceptos claves: "proyecto político" y "estrategias de desarrollo económico-social", cuya definición y utilidad conviene examinar con mayor detalle.

### 1. *Definición del concepto "proyecto político"*

El proyecto político es la prefiguración del tipo de sociedad deseada, es la imagen anticipada de sociedad hacia la cual se aspira alcanzar por medio del desarrollo económico-social; puede entenderse como el conjunto articulado de objetivos a largo plazo del desarrollo económico-social para una sociedad concreta.

A diferencia de la imagen objetivo, que se mueve en el ámbito de la planificación y de la viabilidad técnica y política de los instrumentos de política económica y social disponibles en un momento particular, los proyectos políticos se definen y se mueven en la esfera del poder. Los partidos políticos, con sus acciones tendientes a la conquista y administración del poder, son los que proponen los objetivos básicos del desarrollo. La prefiguración del tipo de sociedad deseada puede incluir transformaciones de orden estructural en la economía y el Estado, que redefinan el propio ámbito de la planificación y de los instrumentos que ésta puede manipular. La viabilidad de un proyecto político depende de la capacidad de un partido o un movimiento social, de acuerdo con las condiciones existentes, para imponer su punto de vista. En el caso de la imagen objetivo, eslabón intermedio en el ámbito de la planificación para la cristalización de un proyecto político, su viabilidad depende de la indagación de la situación social y de las posibilidades de alterar el curso real de esta situación, en el marco de un determinado proyecto político.

Los proyectos políticos otorgan una direccionalidad fundamental al proceso de planificación y establecen un contexto de referencia para la definición de las imágenes objetivo sucesivas.

### 2. *Definición del concepto "estrategia de desarrollo económico-social"*

La estrategia de desarrollo económico y social es la trayectoria básica que se im-



plementa para el logro de un proyecto político en particular <sup>33</sup>. La estrategia se refiere a las decisiones fundamentales en torno a la estructuración de la economía, del estado y de las formas de distribución del producto social, que se estima necesario adoptar para la consecución de los objetivos básicos del desarrollo.

Al igual que el concepto de "proyecto político", el ámbito de las estrategias de desarrollo excede al de la planificación. En su formulación y ejecución no sólo se encuentran involucradas las oficinas técnicas de planificación, pese a que éstas frecuentemente realizan la elaboración teóricamente más acabada tanto de las estrategias como de los proyectos políticos. También los partidos políticos, organizaciones sociales (sindicatos, cámaras empresariales, asociaciones profesionales, etc.) inciden en la definición y ejecución de las estrategias de desarrollo, pues la dinámica social constantemente define, dentro y fuera del Estado, el terreno político sobre el cual se toman las decisiones en torno a la estructuración de la economía y el Estado.

Las estrategias de desarrollo económico y social condicionan los estilos de planificación en cuanto definen:

- a) el papel que le compete al sistema nacional de planificación dentro del desarrollo;
- b) el campo de opciones teóricas y técnicas que son viables para alcanzar una imagen objetivo.

### 3. *Posibilidades y limitaciones de los conceptos de "proyecto político" y "estrategias del desarrollo"*

La utilización de los conceptos de "proyectos políticos" y de "estrategias de desarrollo" como los aspectos claves de la explicación del vínculo entre planificación y desarrollo económico, responde a tres supuestos básicos. Estos supuestos son los siguientes:

- a) La afirmación de que el ámbito de la política y el poder y el ámbito de la planificación son esferas separadas real y no analíticamente.

El aspecto medular de esta afirmación consiste en señalar que si bien la planificación se encuentra inscrita dentro de determinados proyectos políticos, su participación en la esfera política no le hace perder el carácter de instrumento técnico, racionalizador del desarrollo económico. Este planteamiento se encuentra sustentado en la tesis de que la "política" incide sobre la planificación solo en el nivel de los objetivos que le impone al proceso de planeamiento, es decir, de la direccionalidad de este pro-

ceso. La polémica entre los autores que afirman que los objetivos políticos le son impuestos desde afuera a la planificación (por los políticos) y aquellos que demuestren que los objetivos de la planificación son objetivos políticos, pasa a un segundo plano, por cuanto ambas posiciones coinciden en delimitar la relación entre planificación y desarrollo económico en la esfera de la direccionalidad del proceso de planificación.

La planificación, de acuerdo con esta visión, no constituye por sí misma un proceso social y político, en el cual se efectúan, abierta o veladamente, alianzas y confrontaciones entre diversas fuerzas sociales; tampoco se concibe que los instrumentos de política económica y social tengan un carácter y efectos políticos. La planificación, bajo el supuesto en análisis, constituye un instrumento técnico aunque dependiente del proceso político de administración del Estado y de fomento del desarrollo económico y social.

b) La afirmación de que es posible superar la antinomia entre una evolución económica anárquica y desequilibrada (en el plano real) y la necesidad de un desarrollo económico armónico e integral, por medio de la acción racionalizadora desde el ámbito de la planificación.

El postulado, frecuente en los textos de planificación en América Latina, de que los principales obstáculos al desarrollo económico y social tienen un carácter estructural no deja de ser un aserto ambiguo. Se reconoce, en verdad, que las estructuras obstaculizadoras del desarrollo económico son un resultado hasta cierto punto inevitable de los "modelos económicos" con los cuales América Latina ha participado en el sistema económico mundial. Sin embargo, se considera que es posible lograr el desplazamiento de estructuras arcaicas a través de un ordenamiento más racional del papel de los sectores público y privado en la estructura económica y social.

El aspecto más importante de examinar se encuentra en la definición de lo que realmente se entiende por "problema estructural". En el supuesto enunciado, los problemas estructurales no tienen la significación que les atribuye la teoría marxista, en tanto contradicciones cuyas raíces se encuentran en la acumulación capitalista que rige a las economías de la mayoría de los países latinoamericanos. Precisamente al contrario, los problemas estructurales son conceptualizados como obstáculos existentes para el desarrollo de nuevos y más dinámicos ejes de acumulación de capital. Para decirlo gráficamente, son envolturas arcaicas que impiden un desarrollo económico similar al de los grandes países industrializados de occidente.

Para remover los obstáculos estructurales (entendidos de la forma señalada) se requiere de la combinación de voluntad política y capacidad técnica, con el propósito de erradicar los desequilibrios introducidos por la ausencia de regulación de los intere-



ses particulares. La planificación encarna el interés colectivo, en tanto ordena y hace más eficientes el aparato productivo y la distribución social del producto.

- c) La afirmación de que la política es una técnica para obtener, administrar el poder y desarrollar proyectos políticos, al margen de la consideración de la dinámica social, la que es entendida como un aspecto aleatorio de la política y, consecuentemente, del proceso de planeamiento.

Los conceptos de "proyecto político" y "estrategias de desarrollo", de acuerdo con los supuestos examinados, pertenecen a la esfera de la política y el poder. En esa medida, se supone que encarnan el interés colectivo de una sociedad para alcanzar determinadas metas económicas y sociales del desarrollo. El problema del poder político es el de poseer la capacidad para expresar de la mejor forma posible este interés colectivo, por medio de los proyectos políticos y estrategias de desarrollo que se impulsan desde el poder.

El reconocimiento de la necesidad social de la planificación implica aceptar la distinción y oposición entre interés particular e interés colectivo, en donde la planificación emerge como el mecanismo idóneo para canalizar y resolver esta oposición. Si la política es la esfera del interés colectivo, lo social es entendido, entonces, como la esfera en donde privan los intereses particulares de individuos y grupos. La política y la dinámica social son aspectos concebidos no sólo de manera separada sino opuesta.

De acuerdo con el supuesto que se analiza, la dinámica social incide sobre la política, pues los conflictos entre grupos son frecuentes y afectan las posibilidades reales del gobierno para interpretar el interés colectivo. Sin embargo, este elemento social es considerado como un factor imprevisto, aleatorio, que obstaculiza la racionalidad del proceso de planificación. La dinámica social no constituye, en modo, un elemento clave para determinar el papel de la planificación (definido en la esfera de la política por los proyectos y estrategias de desarrollo) más bien constituye un aspecto que la actividad de planeamiento debe reducir en sus efectos.

En las formulaciones del enfoque proyectual, los conceptos de "proyecto político" y "estrategia de desarrollo económico-social" fueron presentados como los instrumentos teóricos, claves para la explicación del vínculo entre planificación y desarrollo económico-social. La concesión de un estatuto tan singular a ambos conceptos presuponía la aceptación de los tres supuestos que han sido señalados: vinculación externa entre política y planificación, superación de la dualidad desarrollo desequilibrado, necesidad de desarrollo armónico por intermedio de la planificación y, finalmente, separación real entre política y dinámica social. Sólo a partir de la adopción de estos supuestos es posible concebir la relación entre desarrollo económico-social y planifica-

ción como un asunto de proyectos y estrategias, es decir, como un problema de la direccionalidad del proceso de planificación.

Tales supuestos han sido rebatidos por diversos autores en los últimos años. A propósito de la crítica a la planificación normativa, Carlos Matus apunta un elemento muy sugerente:

*“Si la planificación normativa puede tener validez en situaciones de alto predominio del consenso entre las fuerzas sociales o de poder absoluto de una de ellas, ésta resulta incompleta, simplista y mecánica en situaciones de conflicto (. . .). En consecuencia, para nosotros, superar las debilidades de la planificación tradicional es superar su carácter excluyente, normativo y económico”<sup>34</sup>.*

El señalamiento de Matus se orienta a criticar los supuestos simplificadores de la relación entre planificación y desarrollo económico, en tanto dejan de lado el análisis de la forma de organización social y el momento histórico concreto en el cual se inscriben las políticas de planificación.

Puede afirmarse, de manera general, que el principal problema de los enfoques tecnocrático y proyectual sobre el tema en análisis, es el de abstraer el conjunto de condiciones económicas, sociales y políticas que conforman la dinámica social y que constituyen la base real para la explicación del vínculo entre planificación y desarrollo económico-social. En este sentido, conviene destacar tres aspectos:

1— Los enfoques tradicionales (tecnocrático y proyectual) presuponen una noción compartimentada y reduccionista de la sociedad. Esta noción implica la aceptación de postulados muy discutibles como los siguientes:

— La sociedad es concebida como la relación entre planos o instancias separadas (“lo económico”, “lo político” y “lo social”), cada una de las cuales es exterior a la otra y puede ser modificada con independencia al resto de las instancias.

— La planificación es reducida a la intervención pública sobre determinadas variables macroeconómicas, al margen de la afectación de condiciones sociales y políticas. El ámbito de la planificación corresponde a las intervenciones públicas sobre la economía<sup>35</sup>, sin que el resto de los componentes de la sociedad sean considerados adecuadamente.

— El vínculo entre planificación (instrumento técnico) y estructura económico-social se realiza exclusivamente por medio de las decisiones del poder político. La voluntad política de un gobierno para ejecutar un estilo de planificación específico

permite insertar, bajo esta óptica, al proceso planificador dentro de una determinada situación económica y social.

El concepto de la sociedad como totalidad social dinámica, que integra las condiciones económicas, sociales y políticas en el proceso de su desarrollo, se encuentra ausente de la reflexión. En su lugar, se utiliza explícita o implícitamente una noción compartimentalizada de la realidad que presenta serios problemas para la planificación:

*“( . . . ) la división de la realidad entre lo político y lo económico ( . . . ) ya presenta problemas en el momento de la comprensión de la realidad, es aún más limitante cuando se trata de un método para orientar las acciones y decisiones concretas”<sup>36</sup>.*

2— Los enfoques tradicionales entienden a la planificación como un fenómeno técnico aparte de los procesos sociales. Lejos de plantear que el proceso planificador se encuentra inmerso en una dinámica social de confrontación y alianza entre fuerzas sociales y que, a su vez, estas fuerzas actúan en el propio proceso de planificación, se afirma que éste se relaciona con el desarrollo económico principalmente a través de los proyectos políticos y las estrategias de desarrollo.

Los estilos de planificación y los instrumentos de política económica y social son opciones que emergen como tales a partir de un determinado alineamiento de fuerzas sociales, que imponen su interés real en el curso de la dinámica social. La planificación y ejecución se encuentra profundamente influida por las condiciones económicas y sociales prevalecientes así como por las características de la situación política.

3— Para los enfoques tecnocrático y proyectual, el concepto de desarrollo económico ocupa una posición medular dentro de su elaboración teórica. Sin embargo, este concepto ha venido siendo fuertemente criticado por su contenido teleológico y ahistórico desde finales de la década trasanterior, aún en las formulaciones iniciales de la teoría de la dependencia. Las críticas han señalado que el concepto de desarrollo económico, en la versión clásica de la CEPAL, colocaba el nivel económico y político alcanzado por los países de economía metropolitana como la meta final de las sociedades latinoamericanas, sin reconocer el carácter periférico y dependiente de las economías de estos países<sup>37</sup>.

La gravedad de la crisis económica y social que se experimenta a partir de la década de los setenta ha ido relegando progresivamente el tema del “desarrollo económico”, de la posibilidad histórica de seguir una trayectoria similar a la de los principales países capitalistas. Los proyectos políticos y las estrategias de desarrollo económico-

social han sido sustituidos por el surgimiento de la preocupación por las políticas de corto plazo para la administración de la crisis y de los efectos sociales y políticos de esta crisis. Ha sido la evolución real de la situación socioeconómica en América Latina la que ha restado vigencia a uno de los pilares de los enfoques tecnocrático y proyectual. En estos momentos, la disyuntiva que se plantean las políticas públicas y, dentro de ellas, la planificación, no es tanto el tipo de sociedad que se aspira construir al final del siglo XX sino el tipo de acciones que deben desarrollarse para evitar la profundización a corto plazo de la crisis económica y la emergencia de brotes de convulsión política.

Los tres aspectos señalados, anteriormente, rebaten los supuestos de los enfoques tecnocrático y proyectual, que colocaron a los conceptos de "proyecto político" y "estrategia de desarrollo" como las claves fundamentales para la explicación del vínculo entre planificación y desarrollo económico-social. Pero esta situación abre una nueva interrogante: ¿carecen estos conceptos de toda utilidad analítica?

A nuestro juicio, ambos conceptos pueden ser utilizados a condición de que se esclarezca adecuadamente su pertinencia teórica. Puede acotarse de la siguiente manera la pertinencia de estos conceptos:

- 1— No permiten explicar los determinantes estructurales y coyunturales de las políticas de planificación. Por sí mismos, los conceptos de "proyecto político" y "estrategia de desarrollo" no posibilitan el abordaje de la dinámica social y del condicionamiento que ejerce la situación política entre las diversas fuerzas sociales sobre las políticas de planificación, ni la indagación de la incidencia de las condiciones económicas en la adopción de un determinado estilo de planificación.
- 2— Sin embargo, los conceptos permiten la investigación de la direccionalidad del proceso de planificación y su correspondencia con los contenidos programáticos de la acción de los partidos políticos y otras organizaciones sociales, en el nivel de la formulación de las políticas de planificación. La verdadera utilidad de los conceptos de "proyecto político" y "estrategia de desarrollo" reside en el hecho de que ordenan la lectura de los documentos de planificación y permiten comparar —posteriormente— la congruencia entre la política tal como ésta se formula y la política "real" que ejecuta.

Las dos razones apuntadas indican que los conceptos bajo estudio pierden su poder explicativo (vale decir, pierden el carácter de conceptos) y adquieren un valor analítico instrumental, cuya verdadera significación se precisa en relación con el análisis de la evolución económica y de la dinámica social y política.

## NOTAS BIBLIOGRAFICAS

1. Friedmann, J. **Un modelo conceptual del comportamiento de la planificación.** Santiago de Chile. ILPES. (mimeo). 1982.
2. **Ibíd.**
3. Foxley, A. **El proceso de planificación.** Santiago. ILPES. (mimeo). 1981.
4. Helmsing, Bert. **Estilos de planificación.** Santiago. ILPES. (mimeo). 1982. p. 17.
5. **Ibíd.** pp. 17-18.
6. Para una definición más detallada, véase II. 1.3.
7. Para una definición más detallada, véase II. 1.3.
8. ILPES. **El estado de la planificación en América Latina.** Santiago. ILPES. (mimeo). 1982.
9. Del Valle, A. **Diseño del futuro: conceptos y métodos.** Santiago. Universidad Católica de Chile. (mimeo). 1982.
10. Matus, Carlos et al. **La planificación posible en la perspectiva socio política de América Latina.** Caracas. CENDES. (mimeo). 1980.
11. De Mattos, Carlos. **Planes vs. planificación en la experiencia latinoamericana.** Santiago. ILPES. (mimeo). 1981.
12. Helmsing. **Op. cit.** pp. 9 ss.
13. **Ibíd.** p. 16.
14. De Mattos. **Op. cit.**
15. Del Valle. **Op. cit.**
16. Matus. **Op. cit.**
17. **Ibíd.**
18. **Ibíd.**
19. **Ibíd.**
20. **Ibíd.**
21. Cfr. Evers, Tilman et al. **El Estado en la periferia capitalista.** Méjico. Siglo XXI. 1978.  
Poulantzas, Nicos. **Poder político y clases sociales en el Estado capitalista.** Méjico. Siglo XXI. 1978.  
O' Donnel, Guillermo y Ozlak, Oscar. **Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación.** San José. Cuadernos Sociológicos. N<sup>o</sup>. 2. UCR. Julio de 1981.
22. Arias, Angela y Mora, Jorge. **Estado, planificación y acumulación de capital en Costa Rica: 1974-1982.** Ponencia al Seminario Centroamericano sobre Estado y desarrollo económico. CSUCA-INIES y DEUNA. Junio de 1984. p. 3.
23. Se pretende ofrecer aquí una definición del concepto de política estatal.
24. Lojkine, Jean. **El marxismo, el Estado y la cuestión urbana.** Méjico. Siglo XXI. 1979. pp. 189-190.
25. En efecto, los efectos reales de la política estatal permiten estudiar el impacto real de estas acciones sobre los procesos económicos, p. ej.: ¿los subsidios a una rama de actividad cómo afectan a los pequeños productores?, ¿permiten hacer rentable la actividad?, etc.

26. **García, Héctor. Planificación vs. capitalismo.** Buenos Aires. 1975. folleto mimeo. p. 1. En esta recopilación de las posiciones de diversos autores en el campo de la planificación, la pregunta sirve de guía y respuesta precisamente a la posibilidad de una planificación integral bajo el capitalismo.
27. **Ibíd.**
28. **Ibíd.**
29. Bromley sustenta una posición de este tipo. Cfr. Bromley, Raymond. **El proceso de planificación: lecciones del pasado y un modelo para el futuro.** Santiago. ILPES. 1978.
30. Matus, Carlos. **Estrategias y plan.** Méjico. Siglo XXI Editores. 2ª edición. 1978. p. 111.
31. **Ibíd.**
32. Este es el tipo de enfoque que critican precisamente Carlos Matus y Carlos De Mattos en las obras citadas.
33. La definición presentada del concepto de estrategia de planificación se basa en la propuesta de Carlos Matus. **Op. cit.** p. 106.
34. Matus, Carlos. **La planificación posible. . .** p. 2.
35. Prosiguiendo con la crítica de Matus en el texto citado en la nota anterior.
36. **Ibíd.** pp. 9-10.
37. Una crítica a las posiciones de la CEPAL se encuentra en el ya clásico libro: Paz, Pedro y Sun-  
kel, Osvaldo. **Desarrollo y subdesarrollo en América Latina.** Méjico. Siglo XXI. 1970.