

Jorge A. Giordani C

**Planificación,
Ideología
y Estado:**
El caso de Venezuela



colección
ENFOQUE



vadell
hermanos
EDITORES

Procesamiento
Prioritario

CA99716

Agus. AC.

Mat

4f



**colección
ENFOQUES**

BIBLIOTECA NACIONAL
CARACAS - VENEZUELA

**Planificación,
Ideología y Estado:
El caso de Venezuela**

354.87072
9497
C. 3.
Jorge A. Giordani C.

Planificación, Ideología y Estado: El caso de Venezuela

**BIBLIOTECA NACIONAL
CARACAS - VENEZUELA**



**VALENCIA
VENEZUELA**

1ª edición: Noviembre 1986
2ª edición: Mayo 1993

© 1993 Jorge A. Giordani C.
© 1993 Vadell Hnos. Editores
Edificio Tacarigua, 6º - Telf. (041) 84620
ISBN 980-212-157-6
Printed in Venezuela
Impreso en Venezuela

*A
María Cristina,
Rosa Cristina, Lucia Valentina
y Andreina,
en la construcción de una utopía;
y a Doña Concha y Doña Theo
por su contribución a generarla.*

INTRODUCCIÓN	...	15
PRIMERA PARTE		
LA PLANIFICACIÓN Y EL ESTADO: UN ENFOQUE TEÓRICO PARA EL ANÁLISIS DE LA PLANIFICACIÓN EN VENEZUELA		
Capítulo I		
TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA PLANIFICACIÓN: HACIA UN ESQUEMA CONCEPTUAL		
	...	27
1.1.	El concepto de planificación.	28
1.2.	Teoría de la planificación y teoría en la planificación.	29
1.3.	Teoría de la planificación y filosofía. Los enfoques idealistas.	33
1.4.	Una crítica a los enfoques idealistas.	37
1.5.	A la búsqueda de un enfoque histórico.	40
1.5.1.	Teoría en la planificación.	40
1.5.2.	La planificación como un viejo problema en América Latina.	41
1.5.3.	Enfoques de la planificación en el contexto de América Latina.	42
1.5.4.	Bases para un enfoque histórico en planificación.	48
1.6.	Excursus: Modelos en planificación y el enfoque histórico.	52
1.7.	Conclusión.	55
Capítulo II		
TEORÍAS DEL ESTADO EN RELACIÓN A LA PRÁCTICA DE PLANIFICACIÓN. UN ESQUEMA CONCEPTUAL		
	...	57
2.1	Aproximaciones Marxistas a la teoría del Estado en relación con la planificación.	58
2.1.1.	El enfoque teórico sobre el capital.	59
2.1.2.	El enfoque teórico sobre las clases.	62
2.1.3.	El enfoque sobre el Estado capitalista monopólico (ECM)	67
2.1.4.	El enfoque sobre la teoría crítica.	70
2.2.	Formación social y planificación.	78
2.3.	La planificación en el contexto de una teoría del Estado. Esquema general.	81
2.4.	Resumen y conclusión.	88

Capítulo III

LA PLANIFICACIÓN Y SU RELACIÓN CON LOS ROLES, LAS BASES DE DOMINACIÓN Y LAS CRISIS DEL ESTADO

3.1.	El concepto de crisis.	91
3.2.	La planificación, los roles del Estado y las crisis en la forma de Estado.	92
3.2.1.	El Estado como Garante.	95
3.2.2.	El Estado como Interventor.	96
3.2.3.	El Estado como Acumulador.	100
3.3.	La planificación, las bases de dominación del Estado y las crisis de la forma de régimen.	103
3.3.1.	La planificación y la ideología en el Estado.	104
3.3.2.	La socialización de la planificación.	106
3.4.	Las crisis del Estado en Venezuela: crisis fiscal, crisis de legitimación y crisis organizacional.	108
3.5.	La planificación como una variable dependiente: elementos esenciales.	109
3.6.	Conclusión.	112

SEGUNDA PARTE

LA PLANIFICACIÓN Y EL ESTADO: UN ANÁLISIS DE LA PRÁCTICA DE PLANIFICACIÓN EN VENEZUELA.

Capítulo IV

LAS CRISIS DEL ESTADO EN VENEZUELA COMO MARCO DE REFERENCIA PARA EL ANÁLISIS DE LA PLANIFICACIÓN A PARTIR DE 1958

4.1.	La aplicación del esquema teórico al caso de Venezuela.	121
4.2.	La caracterización del Estado en Venezuela y el proceso de acumulación en el período 1958-83.	122
4.3.	Las crisis del Estado en Venezuela en el período 1958-83.	123
4.3.1.	La identificación de las crisis del Estado en Venezuela.	128
4.3.2.	El análisis de las crisis del Estado en Venezuela.	128
4.3.2.1.	Primera etapa: 1958-1973. Sub-etapa: 1958-1964.	131
	• El cambio de régimen en 1958.	131
	• La crisis fiscal del Estado. Depresión 1960-61.	134
	• La crisis de legitimación. Confrontación político-militar.	138
4.3.2.2.	Primera etapa: 1958-1973. Sub-etapa: 1964-1973.	142
	• La crisis organizacional del aparato del Estado.	143
4.3.2.3.	Segunda etapa a partir de 1974.	147
	• La crisis de expansión. El boom petrolero 1974-1977.	148
	• Crisis fiscal y crisis organizacional. Depresión 1980.	151
4.4.	La planificación, los partidos políticos y el Estado.	158
4.4.1.	Cambio de régimen.	158
4.4.2.	Proceso de legitimación de los partidos políticos.	162
4.4.3.	Los partidos políticos dentro del sistema político.	165

4.4.4.	El sistema de partidos y las propuestas programáticas.	168
4.5.	Conclusión.	170

Capítulo V

ANÁLISIS DE LA PRÁCTICA DE PLANIFICACIÓN EN VENEZUELA.

1958-1968.	...	173
5.1.	Limitaciones, posibilidades y periodización de la planificación en Venezuela.	174
	• Periodización de la planificación en Venezuela.	176
5.2.	Período I. Antes de 1958.	177
5.3.	Período II. 1958-1968.	179
5.3.1.	Subperíodo I. 1958-1959. Creación del Sistema Nacional de Planificación y el cambio de régimen.	180
	• La emergencia del SNP y la ideología de la planificación.	180
	• El SNP y el sector privado.	186
5.3.2.	Subperíodo II. 1959-1968. Los primeros planes de desarrollo. Crisis fiscal y crisis de legitimación.	188
5.3.2.1.	Ideología en la planificación: los tres primeros planes de la Nación y CORDIPLAN.	189
	• Primer Plan de la Nación 1960-1964.	189
	• Segundo Plan de la Nación 1963-1966.	193
	• Tercer Plan de la Nación 1965-1968.	198
5.3.2.2.	La socialización de la idea de la planificación.	206
	• La ideología de la planificación y el sector privado.	210
5.4.	Conclusión.	216

Capítulo VI

ANÁLISIS DE LA PRÁCTICA DE PLANIFICACIÓN EN VENEZUELA.

1969-1983	...	219
6.1.	Período III. 1969-1973. Primer gobierno de COPEI y la formulación del Cuarto Plan de la Nación. ...	219
	• La ideología de la planificación y su socialización en el tercer período. ...	228
6.2.	Período IV. 1974-1978. Estrategia, nacionalización y expansión productiva. Quinto Plan de la Nación. ...	231
6.2.1.	Sub-período I. Enero — Marzo, 1974. ...	232
6.2.2.	Sub-período II. Marzo 1974 — Diciembre, 1976. ...	236
	• La ideología en la planificación: el contenido de la estrategia de desarrollo. ...	238
	• La ideología en la planificación: el contenido del plan. ...	240
	• La ideología de la planificación y la preparación del Quinto Plan. ...	245
	• La propuesta de un nuevo SNP. ...	248
6.2.3.	Sub-período III. Enero 1977 — Marzo, 1979. ...	251
6.3.	¿Crisis de la planificación o crisis fiscal e institucional del Estado? Período V, desde 1979 hasta nuestros días. ...	252
6.3.1.	La elaboración de la estrategia del Sexto Plan. ...	254

6.3.2.	El Sexto Plan de la Nación. La ideología en la planificación.	260
6.3.3.	El Sexto Plan y la crisis fiscal e institucional del Estado. ...	266
6.4.	Conclusión.	268

Capítulo VII

ANÁLISIS DE UNA PROPUESTA ALTERNATIVA PARA LA PLANIFICACIÓN EN VENEZUELA		271
7.1.	La búsqueda de una propuesta alternativa para la planificación en Venezuela. El PCV y los orígenes del MAS.	272
7.2.	La propuesta de planificación del MAS.	275
7.2.1.	La formación del MAS y su concepción de la planificación.	276
7.2.2.	Período 1973-1978.	284
7.2.3.	Período 1978-1983.	294
7.2.4.	Los rasgos principales acerca de la propuesta del MAS sobre planificación.	302
7.2.5.	Algunos comentarios acerca de la propuesta del MAS sobre planificación.	303
7.3.	Conclusión.	306
RESUMEN Y CONCLUSIÓN		309
ANEXOS		315
LISTA DE FIGURAS Y TABLAS		327
BIBLIOGRAFÍA		329
LISTA DE ABREVIACIONES		367

ABSTRACT

Este trabajo examina el papel que ha jugado la planificación en Venezuela a partir del surgimiento del régimen democrático representativo de 1958 y comprende los seis primeros planes nacionales elaborados hasta 1981.

Se parte de un enfoque histórico que busca visualizar las contradicciones a que ha estado sometida la práctica de planificación.

La determinación teórica del tipo de funciones y de crisis en el Estado capitalista, en general, y su caracterización en el caso del Estado Venezolano desde 1958, en particular, permiten determinar ciertos bordes dentro de los cuales se mueve la actividad planificadora.

Las principales conclusiones de este estudio son que la planificación en Venezuela ha cumplido fundamentalmente un papel ideológico, que su éxito ha estado en que su componente ideológico ha sido socializado dentro de la élite política y económica y que las características ideológicas de la planificación, sus variaciones en el tiempo y su socialización, pueden ser explicadas por referencias a las funciones que cumple el Estado en el proceso de acumulación, a los cambios en sus bases de dominación y a las crisis por las cuales pasa el Estado a ambos niveles.

El argumento de este trabajo señala como la planificación hasta ahora ha combinado una eficacia en el plano de la legitimación de las formas de Estado y de régimen instauradas en 1958 y de sus principales actores, los partidos políticos, con una ineficacia en el plano de su capacidad para

orientar el proceso de acumulación. En la medida en que el modelo de acumulación mismo ha entrado en crisis, esta contradicción en la práctica de la planificación se ha ido haciendo más visible, al unísono que la actividad se ha ido desarrollando en un proceso de creciente complejización.

AGRADECIMIENTO

Este trabajo pudo realizarse gracias a los recursos y colaboración prestada por varias instituciones y personas.

Es deber mencionar el apoyo institucional brindado por el Centro de Estudios del Desarrollo (CÉNDES) de la Universidad Central de Venezuela (UCV), durante todo el proceso de la investigación.

El Consejo Científico y Humanístico de la misma Universidad cubrió la parte financiera y administrativa, a través de su programa de becas para su personal docente y de investigación.

En Carlos Fortín, quien como supervisor académico observó el desarrollo del trabajo desde sus inicios hasta su culminación, el autor del mismo encontró un permanente y serio reto intelectual y un compañero de ruta. Su crítica aguda al contenido y a la forma del trabajo, la sugerencia y el comentario oportuno, su experiencia y conocimiento del medio académico británico y latinoamericano fueron factores esenciales para lograr el producto que aquí se presenta. Como compañero de ruta, buscó siempre obtener lo mejor de esa 'verdad fecunda de la que hablaba Gramsci', respetando las decisiones individuales y dando su solidario aporte.

Muchas otras personas dieron su contribución a algunas partes específicas de este trabajo, tanto en Inglaterra como en Venezuela. En Inglaterra, es de rigor mencionar, aun con la excusa por omisión de quienes no vienen mencionados a: I. Mészáros, J. Rosenhead, S. Aaronovitch, J.

Larrain, J. Thompson y M. Hebbert, quienes en diferentes momentos y oportunidades hicieron acertados comentarios.

En Venezuela el agradecimiento es múltiple. L. Alvaray, A. Giner, I. Avalos y O.O. Camacho leyeron algunos de los capítulos aportando observaciones valiosas. L. Alvaray, con su escaso tiempo y variadas ocupaciones, pacientemente escuchó muchos de los planteamientos además de ayudar a orquestar la búsqueda de la información que dio lugar al capítulo VII. L. Gómez y M. Kornblith, con sus trabajos y discusión del Capítulo IV contribuyeron a su mejoría. La versión original del capítulo sobre planificación, que luego se convirtió en los capítulos V y VI, fue discutida con L. Yero, M. Izaguirre, R. Piñango, J. Fernández y M. Testa en Caracas durante la visita en 1984.

A todos ellos mi agradecimiento por sus enseñanzas, algunas de las cuales espero haber podido incorporar en el trabajo.

Finalmente, María Cristina y nuestras hijas con el apoyo recibido por nuestros familiares y amigos, hicieron posible que el esfuerzo por conquistar la verdad buscara ser fecundo.

PRÓLOGO

Venezuela ocupa un lugar especial en la historia de la planificación en América Latina. No sólo porque allí se estableció uno de los primeros sistemas de planificación nacional en el continente; ha sido, además, en el seno de organismos e instituciones venezolanos que han surgido o se han desarrollado algunas de las contribuciones más significativas del pensamiento latinoamericano a la teoría de la planificación.

El libro de Jorge Giordani nos trae ahora un análisis y una interpretación de la emergencia y del proceso de la planificación en la formación social venezolana. Se suma así a una lista —no larga, pero sí substantiva— de trabajos de estudiosos venezolanos y extranjeros que han intentado dar cuenta coherente del fenómeno planificador en Venezuela. El esfuerzo de Jorge Giordani, sin embargo, tiene rasgos distintivos. Su supuesto básico es que la planificación en Venezuela sólo puede ser entendida si, penetrando el velo de los objetivos formales y de las evaluaciones cuantitativas, el análisis se dirige a indagar acerca de la inserción de las estructuras y la actividad planificadoras en los procesos fundamentales de producción y reproducción de la sociedad. Y ello lo conduce a dos cuestiones cardinales: la del rol del Estado en la sociedad y la de la ideología como mecanismo de dominación social.

Son por consiguiente estos dos los temas que dominan la problemática de Jorge Giordani en este libro. Para abordarlos adopta un marco conceptual marxista, que, en su opinión, ofrece "un poderoso punto de entrada para el análisis de la relación entre la economía y la política". Pero esta opción, declarada sin ambages y sin disculpas en las primeras páginas, no implica el adscribirse dogmáticamente a ninguna de las distintas facciones en guerra del marxismo contemporáneo: en la formulación de su marco teórico Jorge Giordani asume una posición de deliberado eclecticismo. Su cuidadosa revisión de las diversas variantes actuales de la teoría del Estado marxista —lógica del capital, teoría de clase, capitalismo monopolista de Estado y teoría crítica— culmina en un intento de síntesis centrado en las nociones del rol del Estado en el proceso de acumulación y de las bases de dominación del Estado respecto de la sociedad civil. Conjuntamente con su recuento crítico de las principales contribuciones a la teoría de la planificación, dicha síntesis constituye un marco conceptual riguroso para el análisis concreto que se ofrece en la segunda parte del libro.

Pero este eclecticismo teórico de Jorge Giordani, a su vez, no significa un abandono de las premisas fundamentales del paradigma marxista. Aquí vale la pena detenerse en dos aspectos. En primer término, el análisis parte del supuesto de la primacía de los factores estructurales en la comprensión de los fenómenos de cambio social en gran escala; ello asimismo implica destacar la consideración de las condiciones y los requisitos de reproducción de la formación social de que se trata. En otras palabras, el trabajo no capitula ante la tendencia en boga en un sector de la teoría social contemporánea que descubre una lectura metodológicamente individualista del marxismo. Ello, por cierto, no quiere decir que el marco conceptual y metodológico adoptado postule una determinación simple y mecánica a partir de las estructuras. Por el contrario, en la mejor tradición analítica que se remonta a los clásicos del marxismo, el enfoque asigna a las estructuras un papel definitorio en tanto ellas delimitan la gama de opciones abiertas a los actores sociales. Qué opción será asumida por ellos no puede ser deducido de las estructuras: es necesario adentrarse en los actores y sus proyectos —noción esta última cuyo referente no es puramente psicológico sino que remite a un complejo de orientaciones, conductas y marcos estructurales e ideológicos.

Estas afirmaciones son especialmente pertinentes al considerar el segundo aspecto en que el trabajo asume una premisa fundamental del marxismo. La producción y la reproducción de la formación social analizada —que es una formación capitalista periférica— se define claramente, de acuerdo a Jorge Giordani, en el marco del proceso de acumulación de capital. Es el análisis de la acumulación el que nos entrega ese mapa de opciones posibles de que se hablaba. Pero, por la misma razón mencionada, no es admisible "derivar" los fenómenos políticos e ideológicos del proceso de acumulación; aqué-

llos tienen una forma de autonomía relativa cuya especificación y elaboración —más allá de modas intelectuales— es una de las tareas capitales de la teoría social contemporánea.

La tesis central de este libro es que la planificación en Venezuela ha desempeñado esencialmente el papel de una ideología legitimadora de la forma de Estado nacida con el derrocamiento de la dictadura en 1958. En la línea de las consideraciones metodológicas presentadas arriba, y siguiendo de cerca a Larraín, Jorge Giordani conceptualiza la ideología en términos de una doble caracterización: por un lado la ideología es un conjunto de representaciones y prácticas sociales que ocultan las contradicciones reales en la formación social; por otro, ese ocultamiento sirve para ayudar a perpetuar la dominación de clase imperante. Así entendida, la ideología aparece —de nuevo— no como una noción psicológica sino como un fenómeno anclado en prácticas y relaciones estructuradas, con una base material y con contenidos que a menudo escapan a la conciencia de sus portadores. Igualmente, aunque la ideología tiene el efecto de encubrir las contradicciones de la formación social, para poder ser eficaz como ideología debe dar cuenta de las manifestaciones aparienciales de esas contradicciones, si bien explicándolas de forma que la contradicción subyacente se oculte. La fuerza de la ideología deriva, pues, de su capacidad de dar cuenta del mundo real, aunque esta cuenta sea distorsionada. Sin este elemento de "verdad" la ideología sería más fácilmente desenmascarada como un mero mecanismo de control social.

Aplicando esta noción a su material concreto, Jorge Giordani nos propone la que acaso sea la contribución más novedosa, desde el punto de vista conceptual, del trabajo. Es la distinción entre la ideología de la planificación y la ideología en la planificación, formulada a partir de una contribución de Camhis. La ideología de la planificación se refiere a la concepción de la planificación como una actividad técnica, neutra, expresión instrumental de una racionalidad pura de medios y fines; la ideología en la planificación se refiere al diagnóstico que la planificación y los planificadores hacen de la problemática del desarrollo en una formación social dada, y al modelo de desarrollo futuro que proponen —principal, pero no exclusivamente, en el Plan y en su puesta en ejecución.

Dentro de este marco, la tesis del libro adquiere mayor especificidad. Hasta ahora la planificación en Venezuela ha combinado una relativa ineficacia como forma de intervención en el proceso de acumulación con una alta eficacia como factor ideológico de legitimación del Estado y del régimen. En la medida en que la crisis de acumulación se agrava, esta discrepancia va minando la capacidad de la planificación de funcionar como ideología y va abriendo paso a la posibilidad de una verdadera crisis

de la planificación. Esta tesis se explora a través del examen de un vasto conjunto de datos económicos, sociales y políticos, incluida una serie de entrevistas con las figuras mas importantes en la historia de la planificación en Venezuela.

Este es, pues, principalmente un estudio de caso, cuyo primer mérito intelectual es iluminar la comprensión concreta del proceso de la planificación en Venezuela. El autor mismo es cuidadoso en indicar que el marco conceptual ha sido formulado en términos de la realidad venezolana y no tiene pretensiones de generalidad. Sin embargo, el modelo analítico propuesto tiene claras potencialidades comparativas en el contexto latinoamericano, y por ello hace que el interés del libro exceda al de los especialistas en Venezuela.

En el último capítulo, el autor, consecuente con su compromiso fundamental con el cambio social en su país, completa su esfuerzo con una discusión de los problemas y las perspectivas de una nueva forma de planificación en el marco de un proyecto alternativo para Venezuela. Esta es acaso la parte que hubiéramos querido ver más desarrollada. Pero hacer justicia a ese tema hubiera requerido de otro libro. Confiemos en que Jorge Giordani lo escribirá en un futuro no muy lejano.

Carlos Fortin
Instituto de Estudios del Desarrollo
Universidad de Sussex

INTRODUCCIÓN

Una verità é feconda quando si é
fatto uno sforzo per
conquistarla
ANTONIO GRAMSCI

El esfuerzo de este trabajo ha estado dirigido a tratar de comprender el verdadero rol que ha jugado la planificación nacional en Venezuela.

La idea de planificación ha resultado contradictoria porque, por un lado creó expectativas a través de la evocación de su imagen racional, como panacea social, y por el otro, produjo una gran desilusión al constatarse la permanencia de los problemas sociales para terminar como consecuencia, siendo ella chivo espiatorio de la situación existente.

La realidad resultó ser más compleja y matizada de lo que el sentido común de las expectativas y desilusiones presentaba en cuanto a la planificación. Ella, en el caso venezolano, ha provocado esos sentimientos y muchos otros. Nuestro balance, sin embargo, no parece ser tan pesimista, pues sostenemos que su éxito relativo ha residido, precisamente, en el papel realmente cumplido. Que ello esté de acuerdo con nuestros deseos y convicciones, es materia que termina por crear nuevas frustraciones y retos en la comprensión de este problema: el significado de la planificación.

La importancia del papel de la planificación ha sido tema de preocupación desde el momento en que se trató de implantar la idea en el país,

al menos en la mente de algunos de sus políticos y analistas, sólo que su estudio exhaustivo y la revisión permanente del avance posterior de su misma práctica, ha sido un área relativamente descuidada.

Este trabajo se ve ligado al mantenimiento y desarrollo de una importante tradición de esfuerzos intelectuales y teóricos acerca de la planificación que se han producido, en general, en América Latina, y en particular, en Venezuela. En este país, la existencia del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) como una institución creada en 1961 con el objeto, entre otros, de difundir la idea de planificación y de contribuir a su enseñanza e investigación, resulta el antecedente inmediato para la elaboración de este trabajo.

Las contribuciones de personas como J. Ahumada, O. Varsavsky y C. Matus se han visto vinculadas a la presencia del CENDES y a la de diferentes enfoques que siguen ejerciendo una influencia teórica y práctica apreciable sobre el tema.

Partiendo de ese legado y del desarrollo de un proyecto de investigación denominado FORMEPLAN —Formulación de una metodología de planificación de mediano plazo—, que se realizó en el CENDES entre 1978 y 1981, y del cual el autor del presente trabajo sirvió como co-director del mismo, es que se planteó la actual línea de análisis.

Los objetivos principales iniciales de esta investigación eran: a) analizar los antecedentes teóricos que sustentaban las actividades de planificación en el contexto del Estado en América Latina, en general, y del Estado en Venezuela en particular; b) analizar las implicaciones políticas de la planificación en América Latina y en Venezuela en particular, en aquellas relaciones concernientes a las características de la planificación y la naturaleza del Estado y c) determinar las posibilidades y limitaciones de la planificación en el caso de Venezuela desde 1958.

Definir el rol que ha cumplido la planificación en Venezuela, como problema de investigación, implica comprender: la razón de existencia de la actividad, su origen y devenir social, las contradicciones en que ella se ve envuelta y los propósitos para los cuales sirve o se utiliza.

Más que conocer la actividad de planificación en sí, nuestro interés se ha centrado en determinar las relaciones que vinculan y la sitúan en el contexto donde ella actúa. Partimos del supuesto de considerarla un proceso social que tiene una naturaleza técnica. No cuestionamos su valor como metodología, lo que si rechazamos es el contenido de neutralidad que se le intenta atribuir. Su especificidad como método debe ser entendida en el ámbito de lo social y por ello para comprender las razones que explican su comportamiento debimos recurrir a un enfoque

histórico, que examinó sus condiciones de existencia y los condicionamientos que actúan sobre ella.

La planificación como un símbolo de racionalidad, como una técnica cuyo objetivo es dirigir la sociedad de una manera más racional, como una forma de percibir la sociedad presente y futura tiene, para nosotros, una referencia fundamental en el Estado. En los términos de la sociedad actual y considerada a nivel nacional no puede ser pensada fuera del marco del Estado. Esto particularmente lo consideramos así en las experiencias en América Latina, donde la introducción de la idea de planificación se vio ligada al proceso de modernización hacia un capitalismo industrializado, con una presencia significativa del Estado. Como un punto de partida para este trabajo surgió la necesidad de explorar la relación planificación-Estado.

Ambos elementos de tal relación tuvieron que ser considerados, no para determinar y examinar cada uno de ellos *per se* sino para observar las interrelaciones a un nivel teórico primero y luego en la práctica de la experiencia en Venezuela. Este trabajo no entró a examinar, ni la teoría sobre la planificación, ni la teoría del Estado como tales. Sin embargo, buscó fundamentar el esquema conceptual que sirve de marco al análisis que se hace del caso venezolano, a través de una aproximación ecléctica de una visión Marxista de la sociedad.

La primera etapa de este trabajo consistió en la construcción de un marco conceptual que terminara por fijar aquellos elementos básicos e interpretativos de la relación planificación-Estado. Se buscó una primera aproximación que permitiera entrar luego en el análisis concreto de la experiencia venezolana. No se pretendió que tal esquema tuviera una validez mayor que la relativa al estudio de caso, aun cuando la similitud de algunos de los supuestos y formulaciones que se hicieron, pudieran servir de referencia para el análisis de otras experiencias en el ámbito de Latinoamérica, debido tanto a las bases comunes que ha tenido la teoría y la práctica de la planificación, como a ciertos aspectos del desarrollo del Estado mismo.

La segunda etapa consistió en analizar el caso de Venezuela. Se intentó una visión comprensiva de dicha experiencia a partir del nacimiento del régimen de democracia representativa en 1958. Para ello había que tener como marco de referencia lo que le había sucedido al Estado. Se trataba de entender el devenir de la actividad a nivel nacional bajo la propuesta de los grupos que habían ocupado el gobierno. Posteriormente centrando atención en el partido político como la agrupación social que ha planteado una visión global de la sociedad y al considerar los manifiestos electorales, que cada vez más han venido sirviendo de

antecedente más inmediato a la formulación de una estrategia de desarrollo y los planes de mediano plazo, se analizó una propuesta que tenía un carácter alternativo.

Esta segunda etapa, como parte empírica de la investigación, tuvo como uno de sus fundamentos la realización de dos conjuntos de entrevistas semi-estructuradas. Unas, como producto del proyecto FORMEPLAN que constituyeron un total de 25 entrevistas a personal que trabajó en la Oficina Central de Planificación en un período que fue desde su creación hasta 1979; tales entrevistas se llevaron a cabo entre Abril de 1978 y Julio de 1979, posteriormente se complementaron con otras realizadas entre Mayo y Julio de 1984. El segundo conjunto de entrevistas correspondió a 12 personas que habían cumplido un papel dirigente dentro del Movimiento al Socialismo y que habían estado vinculadas a la elaboración programática de ese partido y al tema de la planificación. Dichas entrevistas se llevaron a cabo entre Mayo y Julio de 1984.

La tercera etapa significó la reconsideración del esquema conceptual inicial logrado en la primera etapa, para tomar en consideración algunos de los aspectos que surgieron del análisis del caso y de una reflexión posterior. Este resultado es el que se presenta en la parte teórica de esta investigación.

La literatura sobre la experiencia de planificación nacional en Venezuela no es muy extensa, aun cuando existan algunos intentos para interpretar su evolución e impacto de una manera general. Resulta interesante notar cómo de éstos, varios se encuentran ligados a autores pertenecientes al mundo académico norteamericano, siendo particularmente relevante la contribución de J. Friedmann 'Venezuela from Doctrine to Dialogue'¹, trabajo pionero en cierto tipo de interpretación acerca de las funciones que cumple la planificación en el ámbito de lo político, lo cultural y lo social. Su análisis relaciona la emergencia de la planificación en Venezuela con lo que dicho autor denomina 'crisis de frustración', luego de la caída de Pérez Jiménez en 1958, ofreciendo una explicación sobre la sobrevivencia de la planificación como un instrumento para aliviar las crisis. Friedmann sugiere una relación entre la planificación y la política por medio de la cual la primera ha ayudado a fortalecer la presentación de un modelo de desarrollo y a los partidos políticos mismos. Como se verá a través del desarrollo de este trabajo,

1 Friedmann, John, *Venezuela. From Doctrine to Dialogue* (New York, National Planning Series n 1, Siracuse University Press. 1965).

esta línea de reflexión viene considerada como importante; sin embargo, vale la pena apuntar desde ya, que el análisis de Friedmann, al no haberlo llevado hasta sus últimas consecuencias, tiene limitaciones al dejar de considerar el rol que cumple el Estado y las crisis que éste sufre.

F. Levy en su trabajo 'Economic Planning in Venezuela'² busca describir la posición y el rol de la Oficina de planificación en el período 1959-1963, con el objeto de observar la contribución de la planificación al desarrollo económico, en términos de los tipos de requerimientos organizacionales para la implementación y su planificación misma. Se argumenta, en dicho estudio, que para que la formulación de los planes pudiera tener una influencia real en la toma de decisiones, se hace inevitable la inclusión de consideraciones de tipo político dentro de la planificación, siendo posible, en consecuencia, una contribución positiva al proceso de decisiones públicas. Levy, sin embargo, no llega a explicar las razones de la naturaleza política en la formulación de los planes, o el por qué la teoría de la planificación no es capaz de ofrecer criterios apropiados para evaluar el resultado de la planificación.

W. Woodard en su tesis 'The building of CORDIPLAN'³ también centra atención en las estructuras formales de la planificación y analiza el establecimiento de la Oficina Central de Planificación como una organización creada para promover nuevos valores y tecnologías. En este estudio, se sostiene que la concepción original de CORDIPLAN se mantuvo inalterada, debido al diagnóstico preciso que dicha institución realizaba para lograr una mayor racionalidad en la promoción del desarrollo nacional y en la aproximación a la consideración de los obstáculos para lograr dicho desarrollo. Adicionalmente se argumenta que dicha concepción institucional le permitió a CORDIPLAN diseminar un conjunto de valores y comportamientos que a su vez promovieron la aceptación de la oficina misma como un actor útil dentro de la Administración Pública. Esta tesis de Woodard, por lo demás poco difundida, es una buena referencia para comprender cómo sucedió el proceso de socialización de la idea de planificación dentro del aparato del Estado en los primeros años de funcionamiento del Sistema Nacional de Planificación.

D. E. Blanck en su tesis 'Policy-making style and political development: the introduction of a system of democratic planning in Venezuela:

2 Levy, Fred D., *Economic Planning in Venezuela* (New York, Praeger Special Studies in International Economics and Development. Frederick Praeger Publ, 1968).

3 Woodard, Weldon Edward, 'The Building of CORDIPLAN', *PhD University of Pittsburgh* (1969).

1958-1968⁴, analiza la introducción de la planificación, como un método para la formulación de políticas a nivel nacional por vía del diálogo entre élites institucionalizadas. Ello se compara con otros dos estilos en la elaboración de políticas: el gobierno de tipo partidista y el clientelismo. Dicho estudio sustenta que la aparentemente feliz integración política de Venezuela, durante 1958-68, indicaría que existió una mezcla viable de los tres estilos de elaboración de políticas. Algunas proposiciones de este estudio serán consideradas a lo largo de nuestro análisis.

J. Torres en su tesis 'The politics of planning in Venezuela: A case study of the role of FEDECAMARAS' analiza el rol de la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción dentro del proceso de planificación en el país, y el impacto de tal actividad en dicha institución. Al examinar una de las agrupaciones más significativas del sector privado, el autor sostiene que la emergencia de la estructura de planificación y la estrategia en la planificación contribuyeron a la institucionalización de FEDECAMARAS y que, contrariamente a las visiones estereotipadas de los planificadores, el sector privado no ha sido un obstáculo al desarrollo e implementación de los planes. Dicho trabajo, uno de los pocos que ha estudiado la relación planificación-sector privado en Venezuela, bajo un punto de vista que favorece a este último, resulta útil para ilustrar cómo ocurrió el proceso de socialización de la idea de planificación a nivel de los grupos económicos privados.

En cuanto a autores vinculados al ambiente académico nacional, puede destacarse la contribución realizada a partir de la experiencia de docencia e investigación en el CENDES en trabajos como: 'La planificación en Venezuela' de L. Lander y M. J. de Rangel⁶ que presenta, junto con los antecedentes históricos de la planificación, una descripción y una evaluación del Sistema Nacional de Planificación. Se asume en dicho trabajo una posición crítica a través de la cual se muestran una serie de deficiencias en la práctica de planificación. Un segundo, del mismo autor

4 Blanck, David Eugene, 'Policy making style and political development: Introduction of a system of democratic planning in Venezuela: 1958-1968', *PhD. Columbia University* (Michigan, University Microfilms International, 1970).

5 Torres, José Dimas, 'The politics of planning in Venezuela: A case study of the role of the Federation of Chambers and Associations of Commerce and Production with in the planning strategy for development in Venezuela', *PhD. Ohio University* (Michigan, University Microfilms International, 1973).

6 Lander, Luis, y Rangel, María J. de, *La planificación en Venezuela* (Caracas, Sociedad Venezolana de Planificación, 1970).

del presente trabajo, denominado 'La planificación como proceso social', donde se argumenta la necesidad de desarrollar dos líneas principales de análisis para la planificación, una de carácter histórico-concreto y otra de tipo abstracto-formal, cuya síntesis viene expresada en la construcción de una utopía concreta, de un proyecto nacional, como objetivo importante para la planificación. Un tercer trabajo a mencionar es FORMEPLAN, que como producto colectivo del Área de Teoría y Método de la Planificación del CENDES⁸, tuvo como propósito fundamental el diseño de una metodología de planificación por parte del Estado, asumiendo un punto de vista estratégico. Resultados parciales de este proyecto de investigación han servido como referencia para el presente estudio. Otro trabajo reciente es el de J. Corredor 'La planificación. Enfoques y proposiciones para su aplicación'⁹, el cual presenta un análisis de las relaciones entre planificación y administración en la experiencia del caso venezolano.

Nuestro trabajo, al considerar los ya previamente mencionados, tiende a proveer una visión más comprensiva de lo que ha sido la experiencia de planificación en Venezuela. Como tal, su contenido está más orientado a la organización de un argumento que a la demostración de un conjunto específico de hipótesis, argumento que se centra en la caracterización de la práctica de planificación en Venezuela como una práctica de carácter ideológico.

La primera parte de esta tesis corresponde a la búsqueda de un enfoque teórico, que permita la elaboración de unas hipótesis explicativas de la función que ha cumplido la planificación en Venezuela. La elaboración de esta parte del argumento se encuentra en los tres primeros capítulos. En el capítulo I se exploran críticamente diferentes alternativas conceptuales que han alimentado la visión teórica de la planificación. La búsqueda se orienta hacia la utilización de un enfoque histórico que permita entender el juego de contradicciones a que ha estado sujeta la actividad.

En el capítulo II se presenta un esquema conceptual derivado de diferentes posiciones Marxistas acerca del Estado. El mismo permite

7 Giordani C. Jorge A., *La planificación como proceso social* (Valencia, Ed. Vadell Hnos, 1980).

8 FORMEPLAN, 'Formulación de una metodología de planificación en el mediano plano' *Proyecto de investigación. CENDES. UCV* (Mimeograph, Caracas, 1981).

9 Corredor, Julio, *La planificación. Enfoques y Proposiciones para su aplicación* (Barcelona, España, Ed Vadell Hnos, 1983).

definir un marco de referencia, para caracterizar el rol que cumple la planificación en el ámbito de las funciones que cumple el Estado capitalista y de las bases de dominación en que se sostiene.

En el capítulo III se intenta señalar cómo las variaciones en el cumplimiento del rol de la planificación pueden ser mejor entendidas a través de las crisis del Estado. Se trata de clarificar el concepto de crisis en términos generales para llegar a algunas categorías aplicables al caso venezolano. Al final del mismo se define la planificación como una variable dependiente.

La segunda parte de la tesis constituye el análisis del caso venezolano y consta de cuatro capítulos. El capítulo IV constituye un primer eslabón con la parte teórica y examina el desarrollo de las crisis que ha tenido el Estado venezolano en lo que va un poco más allá del último cuarto de siglo. Adicionalmente se identifican aquellos actores políticos que han sido portadores del proyecto social que se ha tratado de implantar en el país luego de 1958.

Los capítulos V y VI, donde se trata de caracterizar el papel cumplido por la planificación, están sólo separados por una división de carácter cronológico. En el capítulo V se examina la planificación en un período que corresponde a la primera década de la formación del Sistema Nacional de Planificación y se encuentra subdividido de acuerdo a diferentes períodos de gobierno.

En el capítulo VI, que cubre el arco 1969-83, se analiza la práctica de planificación de acuerdo a los diversos períodos constitucionales allí incluidos y se toma como referencia el marco definido por el comportamiento del Estado.

En el capítulo VII, en la búsqueda de una propuesta alternativa para la planificación a lo que ha sido la experiencia hasta ahora observada, se presenta un análisis crítico de la formulación hecha por el Movimiento al Socialismo, partido que nace en 1971 por una división del Partido Comunista de Venezuela.

Este trabajo termina con algunas conclusiones generales que focalizan los siguientes puntos: el rol que ha jugado la planificación en Venezuela como una práctica ideológica, la creciente búsqueda de coherencia de la actividad desde la aparición del Sistema Nacional de Planificación hasta nuestros días, las relaciones entre la planificación y las intervenciones del Estado cuando este intenta resolver los problemas de legitimación y acumulación y, finalmente, la identificación de las características de una proposición alternativa para la planificación a las que han desarrolla-

do las principales organizaciones políticas que han estado en el gobierno a partir del establecimiento del régimen de democracia representativa en 1958.

PRIMERA PARTE

LA PLANIFICACIÓN Y EL ESTADO: UN ENFOQUE TEÓRICO PARA EL ANÁLISIS DE LA PLANIFICACIÓN EN VENEZUELA

**TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA PLANIFICACIÓN:
HACIA UN ESQUEMA CONCEPTUAL**

A cada forma específica de práctica de la planificación, subyace una determinada teoría. El entendimiento de la teoría de la planificación provee una base para la identificación de las posibilidades de la práctica de la planificación. Al examinar diferentes enfoques teóricos para analizar la práctica de la planificación en diferentes países Latinoamericanos, se han encontrado diferencias entre los supuestos bajo los cuales operan los enfoques teóricos y las características que la planificación ha desarrollado en su propia experiencia. El análisis y la crítica de las premisas teóricas resulta útil como referencia para analizar la validez de la planificación.

En este capítulo se examinan las relaciones que existen entre la teoría y la práctica de la planificación en América Latina poniendo énfasis especial en el caso de Venezuela.

No se pretende ninguna generalización que abarque otros países subdesarrollados, sin embargo debido a las similitudes que ha tenido la evolución de la planificación en América Latina, algunos de los aspectos considerados pueden servir como hipótesis para otros países del continente.

El capítulo se inicia con una discusión del concepto de planificación, prosigue considerando críticamente aquellos enfoques teóricos de la planificación denominados idealistas. Posteriormente se examinan diversos enfoques que han surgido en América Latina, y se presentan los elementos básicos de un enfoque que se ha denominado histórico. Finalmente se relaciona, brevemente, la teoría de la planificación con la construcción de modelos.

1.1 EL CONCEPTO PLANIFICACIÓN.

Al iniciarse la segunda década de este siglo la planificación venía íntimamente relacionada con la existencia de la sociedad soviética, en la cual el Estado tenía un control sobre la sociedad a fin de excluir al mecanismo de mercado. Hoy, a menos de tres lustros de la terminación del siglo, la idea y práctica de la planificación es normalmente aceptada tanto en los países socialistas, como en aquellos capitalistas desarrollados y subdesarrollados.

En su forma más abstracta y general la idea de planificación se refiere a la posibilidad de pensar en el futuro. Una persona que intenta lograr un objetivo puede considerar la secuencia lógica de pasos a seguir para conquistarlo, cuestión que igualmente se aplica a un grupo de personas cuyo propósito es producir una propuesta que cubra al mundo entero durante la próxima generación. Ambos casos son instancias de pensar en el futuro y de cómo una persona, un grupo, un movimiento social o la entera sociedad, interviene para modificar la realidad de acuerdo a sus intereses o a sus preferencias. Sin embargo, este estudio no se refiere al punto de vista individual, sino más bien a aquel en el cual un grupo social utiliza determinados recursos para transformar el sistema social. El concepto de planificación comprende la posibilidad de intervención social y de cómo contrastar ideas y realidades. La existencia de actores sociales con ciertas capacidades y poder se encuentra en la base de lo que se entiende aquí por planificación.

La discusión que sigue sitúa la planificación en el nivel nacional¹. En el contexto del mundo actual no resulta sencillo establecer límites de tipo nacional, en parte debido a las complejidades que resultan de consi-

1 Varsavsky, Oscar, *Proyectos Nacionales. Planteo y Estudios de viabilidad* (Buenos Aires, Ed Periferia, 1971); Cardoso, Fernando H., 'Teoría de la dependencia o análisis de situaciones concretas de dependencia', *Revista Latinoamericana de Ciencia Política* Vol 1, n° 3 (Dic 1970)

derar dos sistemas en lucha, el socialista y el capitalista. La dimensión nacional para la planificación aparece como una necesidad analítica debido a que sus determinaciones básicas parecen situarse en ese nivel.

La planificación debe ser entendida dentro de las características del país que se trate. Viene aquí concebida como un proceso social, y sus posibilidades y limitaciones no sólo deben ser comprendidas, únicamente como resultado de los aspectos formales y abstractos que se manejan como parte de la actividad, sino que se hace imprescindible ubicarla históricamente en el contexto donde ella se desarrolla².

Finalmente se deben relacionar dos conceptos con la planificación. Primero, la práctica de planificación como tal; la cual en contraste con la teoría de la planificación, se expresa como la aplicación y uso que se hace de la planificación en una sociedad específica, haciendo notar que ella no sólo debe entenderse en base a su resultado concreto, sino también a sus vínculos con la reflexión teórica. Segundo, la validez de la planificación que significa el grado de aceptabilidad social que ella posee y su legitimidad como idea.

1.2 TEORÍA DE LA PLANIFICACIÓN Y TEORÍA EN LA PLANIFICACIÓN.

La noción de teoría en ciencias sociales puede ser interpretada de muchas maneras diferentes. De acuerdo con Mario Bunge³, existen, fundamentalmente, dos tipos de teorías diferentes. Unas que denomina de tipo 'fenomenológico' donde se caracteriza el comportamiento del sujeto

2 Ver Giordani, *op. cit.* Ver también Ahumada, Jorge, 'Notas para una teoría de la planificación', *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*. Vol IV.n. 4-5 (Caracas, Marzo 1966); Habermas, Jurgen, *Toward a Rational Society* (Heinemann Educational Books, 1980). La planificación puede ser percibida, también, como una actividad mediadora entre los siguientes elementos: primero, entre la organización de la producción al nivel de la formación social y aquella que existe a nivel de una empresa; la planificación como algo inherente a la organización de la producción, interrelaciona ambas formas mediando entre ellas; segundo, entre dos modelos ideales, el plan y el mercado. El primero como un "organizador" de la sociedad, la idea de utopía social, y el segundo como un mecanismo distribuidor de recursos que ha sido determinado históricamente tanto en la sociedad capitalista como en la socialista por el modo específico de acumulación; y tercero, a nivel de la lógica formal, al mediar entre fines y medios, como una idea que se expresa claramente, al entender la planificación como una metodología.

3 Bunge, Mario, *Teoría y realidad* (Barcelona, Ed. Ariel, 1975), p. 145.

analizado en relación con su ambiente, pero sin examinar sus internalidades. Esta es una teoría del tipo denominado 'caja negra'. El segundo, que denomina 'representacional', intenta abrir la caja negra para investigar la estructura y operación del sujeto con un mayor nivel de detalle y profundidad.

Las teorías fenomenológicas se relacionan con el enfoque de tipo sistémico y han sido utilizadas en diferentes contextos por varios autores para estudiar el problema de la planificación. Como ejemplos pueden citarse los trabajos de Ahumada en América Latina⁴, Etzioni con su enfoque 'mixed-scanning'⁵, Johansen con su esquema de decisiones teóricas para la planificación⁶.

Algunas de las contribuciones de la teoría fenomenológica referidas a la teoría de la planificación serán consideradas a lo largo del presente capítulo con el objeto de precisar sus limitaciones y poder así contribuir a la construcción de un tipo particular de enfoque que llamaremos 'histórico'.

La relación entre planificación y teoría de la planificación ha sido discutida de una manera interesante por M. Camhis⁷. En el presente capítulo haremos uso extensivo de dicho trabajo, por representar uno de los pocos estudios que bajo un ángulo Marxista trata de examinar nuevos caminos para el análisis teórico de la planificación.

Camhis analiza la teoría de la planificación en su aspiración por transformarse en ciencia, en los principios abstractos e ideas a través de las cuales busca su propia justificación, a través de los propósitos que ella sirve en una determinada sociedad y de la relación material de la cual la planificación depende. Luego de presentar algunos aspectos de la contribución de Camhis, consideraremos algunas otras orientaciones que provienen del examen de la experiencia en América Latina. Finalmente presentaremos algunos elementos del enfoque histórico, el cual se encuentra en la base del análisis que se hará de la planificación en el caso de Venezuela.

4 Ahumada. *op. cit.*

5 Ver la observación de Rosenhead acerca del enfoque de Etzioni y su relación con el enfoque de sistemas en 'On planning under uncertainty: 1. The inflexibility of methodologies', *J. Opl. Res. Soc.*, Vol 31 (Great Britain, Pergamon Press, 1980), p. 211.

6 Johansen, Leif, *Lectures on Macroeconomic Planning*. General aspects (Amsterdam, North Holland, 1979), Capítulo 2. pp. 53-139.

7 Camhis, Marios, *Planning Theory and Philosophy* (London, Tavistock Publications, 1979), p. 7.

Existen dos posiciones diferentes al abordar el problema teórico de la planificación: las que toman en consideración la teoría en la planificación y las que se refieren a la teoría de la planificación. Las primeras, como concernientes al fenómeno, toman conceptos y formulaciones teóricas, principalmente de las ciencias naturales, mientras que las segundas, al ser procedimentales, se refieren al proceso de planificación en sí y a la planificación en general. Únicamente estas segundas son las consideradas como verdaderas teorías acerca de la planificación por muchos analistas. Tal diferenciación, fue introducida por primera vez por A. Faludi⁸ como una distinción de la forma y el contenido en cuanto a la planificación. Faludi esperaba que esta distinción no se convirtiese en una separación entre ambos aspectos de la teoría de la planificación; desafortunadamente, esto es lo que ocurre cuando se plantea el problema teórico de la planificación de una manera no dialéctica. Como veremos más adelante esta es precisamente una de las limitaciones que presentan los enfoques teóricos idealistas acerca de la planificación. Camhis explora el surgimiento de la distinción teórica en planificación al mencionar lo siguiente

...“...La separación de la planificación de cualquier fenómeno o cometido, su conversión en un área específica de investigación y el desarrollo de las teorías de planificación, son todos fenómenos que emergen después de la Segunda Guerra Mundial. La cuestión del estudio del método de la planificación en general apareció en Norteamérica luego de 1945 particularmente ligado al campo de la gerencia y dirección...”⁹

Camhis sugiere algunas vías a través de las cuales puede entenderse el porqué de la distinción entre teoría de la planificación y teoría en la planificación; de ellas, dos aparecen como pertinentes al desarrollo de nuestra argumentación: la primera se refiere a la posición que mantienen los planificadores en relación con los juicios de valor; la separación de dicha distinción ocurre al tratar de evitar una confrontación directa con este problema, lo cual se evidencia al considerar la planificación como una metodología neutra que pueda servir a diferentes tipos de propósitos. Las preocupaciones acerca de la teoría de la planificación convergen en la necesidad de definir un área de estudio libre de esa ‘contaminación valorativa’. La segunda vía se vincula con la posibilidad de aceptar la planificación como una actividad cuyo rol es el de facilitar

8 Faludi, A. (ed), *A Reader in Planning Theory* (Oxford, Pergamon Press, 1973), p. 3.

9 Ver Camhis, *op. cit.* pp. 3-4. El autor del presente trabajo ha tomado parte de la argumentación de este capítulo del trabajo de Camhis. En consecuencia se harán las citas necesarias cuando ellas sean estrictamente necesarias.

la continuación de las relaciones materiales de dominación, residiendo entonces la importancia de la planificación en el poder encontrar nuevas vías para poder asegurar esa reproducción.

La planificación se transforma en una ideología¹⁰ cuando ella es usada como un medio de justificación, es decir, cuando es presentada como una mera metodología al mismo tiempo que es utilizada, o bien para preservar las formas existentes en la sociedad, o bien para facilitar la continuación de las relaciones materiales dominantes. En tal sentido, la aparente neutralidad de la metodología es sólo un velo ideológico.

Si la práctica de la planificación se convierte en ideológica, esto podría permitir la explicación, no sólo del resultado de su acción, sino también el comprender la naturaleza de la actividad en sí.

La calificación que pueda recibir la planificación como una práctica ideológica, hace objetivo el rol que ella ha venido cumpliendo en una serie de formaciones económico-sociales del sistema capitalista. La relación planificación-ideología se transforma en una categoría que ayuda a comprender la práctica de planificación misma, el campo donde ella se desenvuelve, su modo de comportamiento y la verdadera función que ella puede cumplir en determinadas situaciones.

Durante las últimas dos décadas en América Latina, la práctica de la planificación ha demostrado que ella ha sido utilizada para preservar situaciones sociales. Además, las expectativas de cambio social y desarrollo, se han imbricado con la idea de planificación, para así transformarse en una aceptación de la idea de esta última a nivel social. Dado que los cambios pregonados no necesariamente ocurren con la aplicación de la herramienta planificadora, la teoría de la planificación fundada en la necesidad de una reflexión sobre dicha actividad, parece perder su sentido de realidad cuando deja de tener una relación con el fenómeno al cual se refiere.

La complejidad del problema social, la heterogeneidad de las fuerzas sociales que apoyan la idea de la planificación, las perspectivas y expectativas que ella crea, y la desilusión que se produce como consecuencia de su incapacidad para inducir un cambio social, conducen a la teorización en la planificación hacia una teoría de la planificación aislada de la realidad concreta.

Con ello, no se quiere indicar que la teoría de la planificación sea irrelevante. La planificación tiene dos dimensiones. Una que opera en el

10 Larrain, Jorge, *Marxism and Ideology* (London, The Macmillan Press, 1983).

plano de lo histórico y lo concreto, y la otra a nivel de lo abstracto y lo formal. El problema se presenta cuando se intentan considerar ambas facetas como cuestiones separadas. Es por ello que se requiere una crítica de la distinción entre la teoría de la planificación y la teoría en la planificación, y aquí, Camhis, resulta un punto de referencia válido con su comparación entre los diferentes puntos de vista idealistas acerca de la teoría de la planificación y los enfoques en filosofía de la ciencia.

1.3 TEORÍA DE LA PLANIFICACIÓN Y FILOSOFÍA. LOS ENFOQUES IDEALISTAS.

Camhis plantea que la planificación mira hacia la filosofía de la ciencia para encontrar el método científico correcto y ello, entre otras razones, porque una de las funciones de la planificación es el lograr conocimiento científico. En sus propias palabras,

...“...La planificación se ve obligada a suscribir, implícita o explícitamente, ciertos principios epistemológicos. En el proceso de formulación de los planes ella imita el proceso de formulación teórica. En decidir si el plan es el plan ‘correcto’ en determinadas circunstancias, ella intenta seguir aquellos criterios que son usados por la filosofía de la ciencia para decidir acerca de lo falso o verdadero de la teoría ‘científica’. Finalmente cuando se encuentra ante la escogencia de planes alternativos, la teoría de la planificación considera los varios enfoques que son seguidos por teorías competitivas...”¹¹

La teoría de la planificación adopta de esta manera una postura idealista al negar la existencia de una realidad en forma independiente de nuestras mentes. Las bases idealistas de la teoría de la planificación se expresan en la definición de ‘verdad’ a la cual ella implícita o explícitamente se adhiere, siendo la verdad definida como la concordancia del pensamiento con ciertos criterios que resultan de un proceso ideal¹².

Para analizar las relaciones entre teoría de la planificación y filosofía de la ciencia, Camhis categoriza cuatro diferentes enfoques provenientes de puntos de vista idealistas.

Primero. El enfoque racional comprensivo¹³ que se caracteriza por plantear una visión de conjunto, la especificación del futuro estado deseado y un proceso de inferencia deductiva. Sus requerimientos son: 1.

11 Camhis. *op. cit.* p. 9.

12 Ibidem.

13 Ibidem. pp. 22-30.

Un conjunto general de valores expresados como metas y objetivos. 2. La generación de todas las alternativas posibles para lograr dichos objetivos. 3. Predecir todas las consecuencias que pudieran seguir la adopción de cada alternativa. 4. Comparar las consecuencias en relación al conjunto de metas y objetivos acordados. 5. Selección de la alternativa que mejor se corresponde con las metas y objetivos. 6. La visión de conjunto, que se refiere a tratar de satisfacer todas las metas de los diferentes grupos de intereses, lo cual implica una observación comprensiva del estado futuro deseable, el examen de todas las posibles alternativas y la idea de dar igual importancia a todos los elementos que se consideren en el análisis¹⁴.

El segundo enfoque en teoría de la planificación viene denominado como 'disjointed incrementalism', también referido como 'the science of muddling through' o como el método de las sucesivas comparaciones, podríamos llamarlo de tipo 'incrementalista'.

Lindblom resume los seis primeros requerimientos de este modelo de la siguiente manera: 1. Más que tratar de lograr un esquema de conjunto y una evaluación de todas las alternativas, quien toma decisiones debe centrar su atención en aquellas políticas que difieren sólo de manera incremental de las actuales existentes. 2. Se debe considerar un relativo pequeño número de alternativas. 3. Para cada alternativa debe analizarse un relativo número "importante" de consecuencias. 4. El problema que confronta quien debe tomar decisiones debe ser continuamente redefinido: una aproximación incrementalista hace más manejable el difícil proceso de ajuste que requiere el análisis de la relación medios y fines. 5. No existe una decisión 'correcta', más bien se trata de un proceso continuo de aproximación al problema en cuestión, a través de una serie de análisis y evaluaciones. 6. La toma de decisiones de tipo incrementalista se describe como un proceso que conduce a aliviar los problemas del presente y a atacar las imperfecciones sociales concretas más que a promover futuros objetivos sociales¹⁵.

Tales requerimientos se basan, explícitamente, en los principios 'opuestos' que fundamentan el enfoque racional comprensivo. Camhis compara el enfoque 'incrementalista' acerca de la planificación, con el enfoque de Popper en cuanto a filosofía de la ciencia, y concluye que él mismo no ha sido tan exitoso en el campo de la planificación, para ser

14 Ibidem. p. 32.

15 Lindblom, C. E., 'The intelligence of democracy' (New York, Free Press, 1965), pp. 144-148, reproducido in Faludi. *op. cit.* pp. 219-220.

aceptado allí como un paradigma, como la contribución de Popper en filosofía de la ciencia¹⁶.

El tercer enfoque entre las teorías idealistas acerca de la planificación es el 'mixed-scanning', el cual de acuerdo a Etzioni representa una combinación entre racionalismo e incrementalismo.

Este enfoque es definido por Etzioni de la siguiente manera

...“...los actores cuyas decisiones se basan en este enfoque diferencian entre las decisiones fundamentales o de contexto de aquellas particulares o específicas. Las primeras se definen en base a una exploración de las principales alternativas observadas por el actor de acuerdo a los objetivos que éste plantea, omitiendo los detalles para hacer viable la visión de conjunto. Las decisiones específicas son de tipo 'incremental', pero consideradas dentro del contexto de las decisiones fundamentales. De esta manera, cada uno de los aspectos de este enfoque ayuda a neutralizar las carencias del otro. El enfoque incrementalista supera al racional comprensivo, al centrarse en las decisiones de contexto y evitar los aspectos irrealizables que éste plantea, al mismo tiempo que la visión de conjunto del enfoque racional comprensivo ayuda a corregir la desviación conservadora del enfoque incremental...”¹⁷

Camhis relaciona este enfoque con la metodología de Lakatos acerca del programa de investigación científica, señalando cómo ambos, en sus respectivas áreas de preocupación, se muestran

...“...poco inclinados a continuar exponiendo, aún más, tanto las dificultades inherentes a la definición de los criterios de 'racionalidad' y 'objetividad' aplicables al proceso de planificación y a la filosofía de la ciencia, cuanto a las dificultades presentes al tratar de resolver problemas a través de una metodología que reclama aplicabilidad universal. Su pretensión de universalidad, y la aparente flexibilidad, encierran su propia incapacidad de definir los criterios buscados...”¹⁸

El cuarto enfoque que se distancia de los criterios de 'objetividad' y 'racionalidad' apela a las ideas de 'libertad', 'humanismo' y procesos de 're-educación'. Camhis relaciona la 'planificación transaccional', como el punto de vista sostenido por John Friedmann, con la teoría anarquista

16 Camhis. *op. cit.*

17 Etzioni, Amitai, *The Active Society. A Theory of Societal and Political Processes* (New York, The Free Press, 1968), Capítulo 12. Mixed-Scanning: An active approach to decision-making. p. 283. Ver también Etzioni, Amitai, 'Mixed Scanning: A third approach to decision-making', Faludi (ed), *op. cit.* pp. 217-229.

18 Camhis. *op. cit.* Capítulo 3. pp. 56-72.

del conocimiento, enfoque sostenido por Feyerabend y con la teoría de las revoluciones científicas, mantenida por Kuhn.

Lo anterior no resulta como consecuencia de la imposibilidad de identificar una teoría de la planificación como equivalente a una 'revolución científica', sino más bien porque el enfoque de Kuhn pudiera ser utilizado como una teoría del desarrollo de las ideas en planificación y también al poder permitir un entendimiento de las limitaciones de 'lo científico' y 'lo racional' en la planificación.

...“...el principal elemento de la planificación transaccional es el diálogo, el cual presume una 'relación donde el pensamiento, el juicio moral y la empatía se confunden en un auténtico acto existencial' (Friedmann). Para mejorar este tipo de comunicación tanto el planificador cuanto el cliente deben aprender a aprender...”¹⁹

En relación a las teorías de Friedmann y Feyerabend, Camhis señala que ambas reconocen el mal funcionamiento de la planificación y de la ciencia en el sistema capitalista; sin embargo, no muestran sus causas ni cómo las soluciones buscadas no van más allá de presentar la apariencia de las cosas y no su esencia. Ambos autores critican la naturaleza autoritaria de la planificación y la ciencia, tal como ambas operan hoy en día y ambos hacen un llamado a las ideas de 'libertad', 'humanismo' y 're-educación', o a diferentes formas de educación del 'hombre' en general.

Este breve resumen de los puntos presentados por Camhis en relación con los diferentes puntos de vista idealistas para la planificación y la filosofía de la ciencia, representa un punto de partida para interpretar y analizar diferentes experiencias concretas acerca de la planificación.

Sin embargo, debe dejarse claramente establecido que la realidad de la planificación en cualquier país en particular, no se corresponde con ninguna de estas interpretaciones teóricas, dado que éstas sólo representan modelos que difícilmente pueden abarcar la totalidad de una realidad concreta.

Aun con tal advertencia, sostenemos que la crítica a estos puntos de vista ayuda, por vía comparativa, a establecer algunas bases para observar los puntos de vista que han sido mayormente considerados en América Latina.

19 Ibidem. Capítulo 3. p. 77.

1.4 UNA CRÍTICA A LOS ENFOQUES IDEALISTAS.

Cualquier crítica de los anteriores puntos de vista acerca de la planificación, debe comenzar con mencionar que en su mayoría, tales trabajos se han visto relacionados con la práctica de la planificación a nivel urbano y que sólo pocos de ellos reflejan la experiencia de planificación a nivel nacional, la cual se encuentra ausente tanto en Norteamérica como en la Gran Bretaña.

Es interesante señalar que cuando Lindblom enfatiza el rango marginal dentro del cual se toman las decisiones, la base común dentro de la cual actúan los principales partidos en Norteamérica y el tipo de cambio que ocurre dentro de una sociedad democrática-tipificada como la democracia occidental—, lo que dicho autor hace, no es más que indicar un escenario en el cual no se plantea un cuestionamiento global de la estructura en su conjunto, de los países a los que implícitamente se refiere en su discurso, y donde la solución de los problemas específicos se plantea dentro del contexto político aceptado por el proceso de planificación²⁰. Tales aspectos se encuentran directamente vinculados con la idea de neutralidad en la planificación y de allí su profunda separación, como una mera técnica, de los procesos políticos.

Debe reconocerse que algunas de las restricciones planteadas por el punto de vista racional comprensivo y por el método de las sucesivas comparaciones vienen superadas por la propuesta realizada por Etzioni y por la planificación transaccional sugerida por J. Friedmann²¹.

Esto puede ser observado, primero, al diferenciar necesariamente entre decisiones fundamentales y decisiones específicas, como tipos de decisiones que requiere un actor social determinado, tal de lograr criterios explícitos que le permitan evaluar estrategias en la toma de decisiones.

Segundo, el establecimiento de las relaciones entre las capacidades de un actor social y su metodología de planificación, permiten una mayor adaptabilidad a los siguientes cambios: a) Aquellos introducidos dentro del proceso político, donde cada actor gana experiencia y versatilidad al mejorar el uso de los instrumentos y al reconocer sus limitaciones. b) Cuando las condiciones iniciales se modifican o el curso de acción ha resultado equivocado, la diferenciación entre las decisiones de tipo fun-

20 Lindblom. *op. cit.* p. 161.

21 Una crítica a los enfoques racional comprensivo y el incrementalista desde el punto de vista de su "inflexibilidad" puede verse en Rosenhead, *Planning under uncertainty*. *op. cit.* pp. 209-216.

damental y las de tipo particular dejan al actor en condiciones mejores para un posible reajuste.

Etzioni reconoce, parcialmente, que la estrategia seguida por un actor no está determinada por sus valores, ni por la información de que dispone, sino por las relaciones de poder entre quienes toman decisiones. Su proposición, como una combinación de las anteriores mejora la aplicabilidad de ambas. En tal sentido Camhis observa

...“...que a pesar del ‘mejoramiento’ propuesto por Etzioni éste falla en relación a dos importantes puntos: 1. La evaluación de los cursos de acción alternativos y la selección a seguir de uno de ellos. 2. La decisión de modificar el curso de acción en un determinado momento en el tiempo y el cambio general de dirección o de los objetivos perseguidos...”²²

La crítica de Camhis a la propuesta de Etzioni centra su atención en la pretensión universal que el método de este último reclama. En relación a tal planteamiento, es conveniente señalar, desde ya, cómo esta crítica resulta aplicable a la mayoría de los enfoques que se han desarrollado en América Latina a partir de la década de los sesenta. Esta crítica a la validez universal del método, merita un breve comentario.

La validez de la planificación no se basa sólo en la consistencia formal que ella tiene como metodología, sino que también proviene del análisis de los resultados de la acción de su práctica. Ambos aspectos señalan condiciones necesarias para entender el rol que cumple la planificación en una determinada situación. A través de la crítica de la primera, es posible observar su consistencia interna como una ‘técnica’, como un ‘método científico’, para reconocer la realidad y ver su capacidad en la proposición de cambios. En consecuencia, una crítica en sus propios términos, esto es, en aquellos en que fundamenta su acción, es necesaria y debe realizarse. La segunda muestra una relación con problemas sociales, al observar lo que se propone y lo que es capaz de realizar. A través de esto, sería posible analizar tanto lo que se dice que se busca a través de la actividad de planificación, como su efecto tangible en la realidad.

Las implicaciones ideológicas de la propuesta de Etzioni pueden ser vistas cuando éste menciona que

...“...una sociedad más capaz de manejar sus problemas requiere: 1. Una mayor capacidad para construir consenso del que disponen las democracias, 2. Medios de control más efectivos, aunque no necesariamente tan numerosos como los que emplean las sociedades autoritarias, 3. Una

22 Camhis. *op. cit.* p. 60.

'mixed-scanning strategy' que no es racionalista como las que intentan lograr las sociedades totalitarias y no tan incrementalista como la que abogan las sociedades democráticas..."²³

Un elemento común de los tres puntos de vista antes indicados se refiere a que su campo de aplicación ha estado vinculado mayormente con experiencias a nivel de planificación urbana, tal como se practica en los casos de Norteamérica y la Gran Bretaña; allí los aspectos nacionales operan sólo como un elemento de contexto al problema²⁴. Su aplicabilidad al nivel nacional es dudosa, por la simple inexistencia de planes de mediano plazo en los países referidos donde esa elaboración teórica ha sido creada.

En relación al cuarto punto de vista, vinculado al nombre de Friedmann, debe mencionarse cómo dicho autor ha estado necesariamente influenciado por su propia experiencia en otros países, particularmente en América Latina.

Su definición de planificación como:

..."...la dirección de cambio dentro de un sistema social. Específicamente esto implica un proceso de auto-dirección que puede envolver la promoción diferenciada y el crecimiento de subsistemas (sectores) que activen la transformación de sistemas (políticos, económicos y sociales) y el mantenimiento de límites del sistema en el curso de los cambios..."²⁵

Esta ampliación de las áreas de interés y de los límites de la actividad planificadora, al considerar problemas como: cambio social, desarrollo, especificidad nacional y el rol real que cumple la planificación, no resulta nada extraño a los ojos de lo que ha sido la experiencia en América Latina.

Debe mencionarse que el mismo Friedmann ha continuado modificando sus propias ideas durante la década de los sesenta y los setenta, a fin de morigerar los elementos utópicos de su concepción al incorporar problemas de comunicación y praxis política dentro de sus planteamientos²⁶.

23 Etzioni. *op. cit.* p. 229.

24 Habermas. *op. cit.* p. 81.

25 Friedman, John, 'A conceptual model for the analysis of planning behaviour', reproducido en Faludi (ed), *A Reader in Planning Theory*, *op. cit.* pp. 345-370.

26 Camhis. *op. cit.* p. 89. Véase también Friedman, John, 'On the Theory of social construction: An introduction' *Development Studies*, Discussion paper n 72 (East Anglia, School of Development Studies, University of East Anglia, Agosto 1980).

1.5 A LA BÚSQUEDA DE UN ENFOQUE HISTÓRICO.

Hasta ahora hemos presentado, aún de manera resumida, los puntos de vista idealistas acerca de la planificación y algunas críticas a su contenido. En lo que sigue antes de delinear lo que denominamos enfoque histórico, debemos centrar la atención en algunos señalamientos que le sirven de punto de partida. El primero se refiere a uno de los puntos de llegada del trabajo de Camhis, el segundo sintetiza algunos enfoques acerca de la planificación en América Latina. Dentro de esto último, se observará la evolución de la planificación a través del tiempo y luego se indicará una categorización de los enfoques teóricos que han prevalecido en dicho continente.

1.5.1 TEORÍA EN LA PLANIFICACIÓN.

La comparación de Camhis entre teoría de la planificación y filosofía de la ciencia y su intento de identificar las premisas teóricas que la práctica de planificación ha asumido, han resultado un adecuado punto de partida para nuestro trabajo. Su conclusión es que la filosofía de la ciencia no provee una base válida para la evaluación de las teorías, y que debe argumentarse en favor de la ciencia y en el intento de examinar la realidad concreta en vez de alejarse, en su análisis, de ella. A tal propósito, citamos a Camhis en extensión,

...“...los juegos teóricos desarrollados por una gran sección de la teoría de planificación burguesa han perdido su objeto científico. Ellos perdieron su objeto científico, o tal vez nunca lo encontraron, en el proceso de negar elementos que venían presentados como una apariencia de la propia realidad...”...

...“...un objetivo fundamental de cambio radical de la sociedad, acoplado con un supuesto material, significa que no puede haber una teoría de la planificación Marxista separada de una teoría en la planificación. Para el Marxismo una teoría de la planificación es una función de la realidad y de nuestro entendimiento de la realidad. Ella es una teoría en la realidad y de la realidad. Ello incluye teorías en la planificación, de los efectos y resultados de la planificación y los propósitos de la teoría de la planificación...”...²⁷

A partir de estas conclusiones es posible observar a la planificación en forma diversa a la de su aceptación como una mera metodología. La

27 Camhis. *op. cit.* p. 125.

planificación se fundamenta en una realidad concreta, esto es, a través de la teoría en planificación. Sin embargo, aunque uno pudiera compartir este punto de vista, se hace imprescindible mencionar los aspectos abstractos de la planificación como una dimensión, directamente imbricada y relacionada con la dimensión concreta de la actividad.

Ambos aspectos, lo concreto y lo abstracto, deben ser dialécticamente considerados al observar la planificación como un proceso social. Si las condiciones sociales no vienen especificadas cuando se consideran los aspectos abstractos de la planificación, se corre el riesgo de plantear una abstracción vacía de contenido.

1.5.2 LA PLANIFICACIÓN COMO UN VIEJO PROBLEMA EN AMÉRICA LATINA.

La realidad de las experiencias de planificación en América Latina parecen caracterizarse por un proceso que difiere considerablemente de aquel que fundamenta los puntos de vista idealistas que han sido mencionados previamente.

Muchos factores han operado en la conformación de estas diferencias: primero, la creación de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) y la influencia de la teoría económica Keynesiana. A partir de la CEPAL, creada en diciembre de 1947, se propuso el objetivo de lograr una acelerada rata de recuperación para compensar los efectos de la guerra y estimular el desarrollo económico a través de la industrialización. La teoría Keynesiana relacionó los modelos económicos de crecimiento con la necesidad de plantear instrumentos de intervención por parte del Estado. Segundo, la existencia de una diferencia entre los países industrializados y los de América Latina. Tercero, la influencia en la planificación de las características y el rol que el Estado desarrolló durante el período de sustitución de importaciones.

Estas razones, entre otras, crearon expectativas de desarrollo en muchas élites nativas. La planificación, entendida como una metodología para diagnosticar y predecir la realidad, se orientó a los problemas de tipo macroeconómico. Al interés en los problemas económicos, se agregaron luego a través de siguientes décadas, consideraciones a situaciones sociales, y finalmente cuando tanto las variables económicas y sociales no fueron suficientes para explicar los problemas de la planificación, se incorporaron factores de tipo político al análisis.

Resulta posible analizar la planificación en América Latina como un

conjunto, a pesar de las diferencias entre países, por la base común de su práctica, donde tanto la creación de la CEPAL como el proceso de industrialización resultaron puntos de referencia del mismo proceso.

La preocupación de este trabajo es el análisis de las actividades de planificación dentro de un período que se inicia a mitad de la década de los cincuenta y que concluye en nuestros días. La razón para la escogencia de este período es triple: primeramente porque alrededor de ese período, algunos intelectuales latinoamericanos comenzaron a desarrollar una preocupación sistemática por la planificación como un método para entender los problemas sociales existentes, y como una técnica de proyecciones. Segundo, en la mitad de la década de los cincuenta el proceso de sustitución de importaciones que había sido iniciado, comenzó a sentir la influencia de un nuevo período de deterioro, y la planificación se planteó como un posible medio que podía ayudar a reorientar el tipo de desarrollo²⁸. Finalmente, en el caso específico de la planificación en Venezuela, en 1958 ocurrió un cambio de régimen que tuvo como efecto el crear un Sistema Nacional de Planificación (SNP), cuyo funcionamiento ha sido una práctica ininterrumpida hasta nuestros días.

1.5.3 ENFOQUES DE LA PLANIFICACIÓN EN EL CONTEXTO DE AMÉRICA LATINA.

La historia de la planificación en América Latina comenzó después de la Segunda Guerra Mundial y desde sus mismos inicios se ha visto vinculada a la idea de desarrollo. Durante el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, el Estado en América Latina asumió nuevas responsabilidades, por ejemplo, como soporte financiero de las actividades privadas, en la construcción de obras de infraestructura y en el tratar de regular la distribución de la riqueza social. En ese contexto, la teoría Keynesiana y las contribuciones posteriores en esa línea de pensamiento han estado ligadas al crecimiento económico; la planificación apareció como una nueva profecía que podía resolver un amplio espectro de problemas económicos y sociales.

Los gobiernos reformistas de muchos países latinoamericanos trataron de usar la planificación como un instrumento de desarrollo: 'planifi-

28 Sunkel, O. & Paz, P., *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. (México, Siglo XXI Ed., 1970), p. 334; Furtado, C., *Subdesarrollo y estancamiento en América Latina*. (Buenos Aires, EUDEBA, 1966); Pinto, A., *Política y desarrollo*. (Santiago de Chile, Ed. Universitaria, 1968).

cación para el desarrollo'. La planificación vino concebida como una metodología para escoger entre alternativas.

Las élites políticas y tecnocráticas, que compartían la visión de un modelo implícito de equilibrio para la sociedad, vieron la planificación como un instrumento 'neutro' de validez general. Este enfoque, que aquí denominamos como 'neutro metodológicamente' viene asociado, entre otros, al nombre de Jorge Ahumada²⁹.

A través del mismo se formula la cuestión de cómo determinar los medios más apropiados para lograr determinados objetivos que se fijan a nivel político. Lo cual implica: a) Una radical separación entre los procesos económicos y políticos. La planificación es neutra en relación a la política. b) La existencia de una rígida secuencia cronológica, donde cada objetivo tiene una meta fijada en cantidad y en el tiempo. c) Una interrupción de la secuencia entre el diagnóstico y el plan. Esto como consecuencia del marco de referencia diferente usado en el diagnóstico y en la construcción del modelo normativo³⁰.

Este enfoque ha sido extensivamente usado en América Latina y permanece como referencia teórica para muchas de las prácticas de planificación que se realizan en el continente. Por el otro lado, como veremos más adelante, tal enfoque ha sido también sometido a una crítica sistemática.

Las experiencias iniciales de planificación en América Latina no pudieron satisfacer las crecientes expectativas de cambio a nivel económico y social, y en la medida en que los problemas sociales permanecían sin solución, al final de la década de los cincuenta y durante la década de los sesenta, una serie de críticas comenzaron a aparecer. Desde la misma CEPAL, un grupo de científicos sociales propulsaron la denominada 'teoría de la dependencia' como un punto de vista global para entender los orígenes y desarrollo de los países de América Latina.

Mientras tanto la planificación continuaba operando bajo la percepción que brindaba el enfoque metodológicamente neutro. Al unísono se venía llevando a cabo un proceso de institucionalización de la práctica de la planificación. Sin embargo, para fines de la década de los sesenta, las limitaciones del modelo sustitutivo resultaron más evidentes, al igual

29 Ahumada. *op. cit.*; Jaguaribe, H., *Economic & Political Development*. (Cambridge. Massachussets, Harvard University Press, 1968).

30 Proyecto FORMEPLAN. *El enfoque de planificación estratégica*. (Caracas, Mimeograph, Agosto 1981), p. 127.

que el fracaso de las políticas reformistas auspiciadas por una serie de gobiernos. Se comenzó a cuestionar, también, las bases que sostenían la práctica planificadora, haciéndose visibles nuevos enfoques.

Uno de ellos enfatizaba cómo un determinado actor social debe identificarse, en cuanto a la planificación, con la manera y los propósitos que se planteen para ella. Se establecía un compromiso en cuanto a las actividades de planificación, lo cual conducía a la necesidad de definir la 'posición ideológica' del actor social. Este enfoque requiere de una 'transparencia ideológica'. El mismo implica hacer explícito el compromiso político del actor social, al tiempo que se señalan las acciones propuestas y su análisis. Este enfoque de planificación que denominamos 'utópico-ideológico' enfatiza la necesidad de presentar objetivos voluntarios alternativos para la sociedad en su conjunto.

Un autor representativo de dicho enfoque es O. Varsavsky, quien contribuyó a diseñar una metodología de planificación que denominó 'Proyecto Nacional'³¹. Su planteamiento es favorable a aquellos sectores políticos orientados hacia el cambio social, y su planteamiento intenta clarificar la utilidad de la planificación para tales propósitos. Los trabajos de Varsavsky han impulsado el desarrollo de nuevas tendencias metodológicas para la planificación y han ampliado las posibilidades de análisis de futuros modelos alternativos para la sociedad en su conjunto.

La idea de 'Proyectos Nacionales' se refiere en uno de sus términos a poner voluntad y poder para su realización, y por el otro a ubicar el ámbito de su acción. El trabajo de Varsavsky sugirió nuevas líneas metodológicas que han ampliado las posibilidades de análisis para modelos de futuros tipos de sociedades. Sus propuestas incluyen una serie de principios y tesis de trabajo.

Los principios expresan primero una definición explícita de los objetivos del proyecto. Tales propósitos deben ser hechos transparentes, evitando la obscuridad que a veces introduce el uso de categorías cuantitativas. Segundo, los objetivos deben ser expresados con un cierto nivel de concreción tal de permitir la toma de decisiones en la práctica. Tercero, debe considerarse la creación de viabilidad por la creación de

31 Varsavsky, *op. cit.* Ver también *Estilos de desarrollo. Análisis comparativo de políticas a largo plazo*. CENDES. Grupos de modelos matemáticos. UCV (Caracas, Julio 1970); Varsavsky, O., 'Modelos matemáticos y experimentación numérica'. Cap. 1. Modelos Matemáticos. Colección Tiempo Latino Americano. (Santiago de Chile, Ed. Universitaria, 1971); Varsavsky, O., *Estudios tecnológicos. Propuestas para la selección de tecnologías bajo racionalidad socialista*. (Buenos Aires, Ed. Periferia, 1974).

nuevos recursos. Cuarto, debe utilizarse el método científico para tomar decisiones dentro del área de restricciones que impone la realidad.

Las tesis expuestas por Varsavsky tienen un carácter procedimental y se relacionan con: a) El modo de definición de los objetivos, los cuales se expresan en términos de necesidades humanas colectivas e individuales. b) La vía en que cada posible propuesta, opción, medio o alternativa, satisface en algún grado determinado tipo de necesidades, a fin de poder determinar cada uno de los costos y sus efectos. c) La prueba de viabilidad del proyecto debe realizarse tanto en el nivel físico, como en los niveles social y político.

Este enfoque ha sido criticado como un enfoque de tipo voluntarista, por su falta de interés en la consideración de las condiciones iniciales en las cuales la propuesta de cambio se basa. Esta crítica resulta verdadera, cuando las aplicaciones de este enfoque no consideran apropiadamente los estudios de viabilidad, particularmente en aquellos casos en que no se realiza un análisis de tipo histórico.

El énfasis puesto por este enfoque en definir los objetivos y hacer los cálculos de viabilidad, deja un tanto de lado la realización del diagnóstico. No es que este último no se realice, lo que sucede es que viene utilizado en la medida en que resulta útil para definir mejor la imagen del futuro que se propone. Evidentemente, este no es un enfoque que se agota en la realización del diagnóstico, o en una crítica de lo que existe o anda mal. Cuando se asume una posición de tipo 'constructivista', como la denomina el propio Varsavsky, el interés se concentra en lo que se debe hacer y en cómo se debe hacer.

Un segundo enfoque que proviene de la crítica del metodológicamente neutro, viene asociado a la propuesta realizada por C. Matus³². Tal propuesta proviene de la práctica de planificación en América Latina y se encuentra ligada a la existencia de la CEPAL y a la del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES)³³.

Durante la década de los sesenta se percibió que el establecimiento de una relativa alta tasa de crecimiento, en muchos países, no tenía por qué conducir a una mejor distribución de la riqueza, el planteamiento

32 Matus, C., *Estrategia y pla.* (México, Ed. Siglo XXI, 1972); Matus, C., *Planificación de situaciones.* (Caracas, CENDES & Alfar, 1977).

33 Dos importantes referencias para la planificación después de la creación de la CEPAL son la aparición del trabajo "Técnicas de programación" en 1955 y la creación del ILPES (Instituto Latino Americano de Planificación Económmica y Social) en Julio 1962.

de este problema indujo, en el ámbito de la planificación, a la búsqueda de nuevas variables para el análisis. De esa manera la planificación normativa como un ideal, buscó su renovación en la práctica real de la sociedad. Surgió entonces la idea de la planificación estratégica como algo más realista.

La planificación estratégica se refiere tanto a la determinación de los objetivos como a la de los medios, y pone énfasis especial en el proceso a través del cual se determina la viabilidad. En contraste directo con el enfoque metodológico neutro, este enfoque: a) Postula una unidad entre los aspectos políticos y los de naturaleza económica. La planificación es un proceso político, aunque ella ponga énfasis en los aspectos económicos. b) Ella sigue una frecuencia cronológica flexible. Utiliza criterios para la economía del tiempo y la oportunidad de la acción. Las metas no tienen una fecha rígida. c) El mismo enfoque es usado para el análisis del pasado y para el plan³⁴.

El enfoque tiene un carácter estratégico, porque hace énfasis en la existencia de diferentes fuerzas dentro de la sociedad, las cuales se oponen unas a otras. Cada fuerza organizada puede adoptar la planificación estratégica como una metodología útil para lograr sus propios objetivos en el contexto de la acción de las otras fuerzas. En consecuencia, el punto de vista estratégico amplía el análisis, no sólo en términos de la coherencia interna entre medios y fines —que es el marco de referencia utilizado por el enfoque 'metodológicamente neutro'—, sino que también toma en cuenta la existencia de otras lógicas para la acción.

De esta manera la variable política viene a ser considerada directamente dentro del proceso de planificación y el problema del poder debe ser considerado de manera directa.

Al tener que considerar la variable política, de manera explícita y desde el mismo inicio del proceso planificador, y dada la importancia en relación con otras esferas, como la económica o la social, hacen del enfoque estratégico para la planificación un enfoque diverso del 'utopista-ideológico'.

El marco de referencia estratégico asienta sus raíces en la lucha política a nivel social, a través de la cual se propone un proyecto global para la sociedad, y viene ligado a la existencia de actores sociales con capacidad de análisis y de búsqueda de alternativas. La viabilidad física, la económica y la social se encuentran, en parte, sujetas a la viabilidad

34 Ver FORMEPLAN. *op. cit.*

política y no porque ellas dependan de la última, cuanto porque van a ser observadas a partir de los intereses y punto de vista de un determinado actor social.

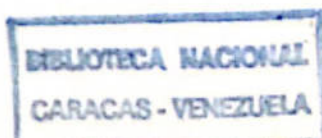
El enfoque estratégico, que ha venido siendo planteado a partir de la década de los ochenta, ha empezado a tener sólo algunas repercusiones prácticas en tiempo reciente, y aún están por determinarse sus consecuencias para la planificación.

En el campo de la teoría, la planificación se encuentra actualmente imbricada con la esfera de lo estrictamente económico. En cuestiones sociales continua e incesantemente es requerida una visión de conjunto y es allí donde el enfoque estratégico refiere la propuesta de una utopía concreta a la posibilidad de un proyecto político particular. Esta ampliación del tipo de problemas hace necesarias ciertas definiciones, tales como las referidas: al actor que propone determinado proyecto, a la lucha por el predominio en relación con la presencia de otros actores con igual o mayor poder, y a la percepción de la realidad que cada uno de los actores tiene. Se cuestiona de esta manera el método de conocimiento de cada actor, al mismo tiempo que se requiere la mayor precisión en la definición de los objetivos por lograr y de las vías para alcanzarlos.

Desde el punto de vista práctico, aparecen otros problemas. Las nuevas categorías que se intentan utilizar no se corresponden con el uso que se tiene de la práctica de planificación, ni con la fuente de información utilizada. E igualmente se hace necesario establecer cambios institucionales para adaptarse a los nuevos requerimientos metodológicos.

El mayor riesgo observado en este tipo de propuesta, el cual deberá ser cotejado con el resultado práctico de las aplicaciones de este tipo de enfoque, es el de querer transformarse en una teoría general y abstracta para la toma de decisiones. Como ya hemos sugerido, dicho problema está presente cuando se intenta elaborar una teoría *de* la planificación fuera de la validez que plantea la teoría *en* la planificación.

Llegado este punto, se hace necesario mostrar una laguna común relativa a los tres enfoques mencionados en caso de América Latina. Dicha laguna resulta como consecuencia de la ausencia de un sistemático esfuerzo por considerar al Estado el centro de la práctica planificadora. En tales enfoques, no se analiza el rol del Estado, las crisis por las que este atraviesa y la relación de éstas con la planificación. En contraste con ello, este punto resulta definitorio para comprender el enfoque propuesto en este trabajo y vendrá considerado en extensión en los próximos capítulos.



Para resumir, digamos que se han identificado dos grandes corrientes de pensamiento dentro de las teorías de la planificación en el contexto de América Latina; por un lado aquella que hemos denominado metodológicamente neutra y por el otro, aquellos enfoques que habiendo comenzado con una crítica del anterior han buscado incluir nuevas variables que expliquen problemas no considerados en el anterior. En tal dirección hemos identificado primero el enfoque 'utópico-ideológico' y luego otro ligado a la idea de estrategia.

1.5.4 BASES PARA UN ENFOQUE HISTÓRICO EN PLANIFICACIÓN.

De la anterior presentación debe quedar clara la existencia de un importante legado de tipo teórico tanto político como ideológico, para la formación de una teoría sobre la planificación en América Latina; a aquello debe añadirse que tanto la reflexión académica, como la proveniente de otros ámbitos, a menudo afecta y en muchos casos antecede la práctica de la planificación. Esta investigación intenta explorar un punto de vista analítico para entender la práctica de la planificación en la América Latina de los ochenta, tomando como referencia el caso específico de la experiencia de Venezuela.

Ello nos conduce a la cuestión del 'carácter', del rol que cumple la planificación. A la determinación de los límites en los cuales se mueve la actividad, en entender las determinaciones que provienen de lo social y que fijan las características de ella misma. Este planteamiento, sin embargo encuentra una seria limitación si partimos, sólo, de los aportes de los enfoques que hemos identificado para la planificación en América Latina, pues su énfasis mayor, lo hemos señalado, se encuentra en la teoría de la planificación, dejando un tanto al margen su ubicación en el contexto de lo social y particularmente en el análisis de aquellas relaciones entre planificación y el Estado.

Planteamos la necesidad de un enfoque histórico tanto para la comprensión de la práctica concreta de la planificación en el ámbito de los países subdesarrollados, cuanto para observar la posibilidad de implementar un tipo de planificación, cuya práctica conduzca al desarrollo de proyectos de cambio social. Al mayor nivel de generalización entendemos al enfoque histórico, en las palabras de Mészáros, como la sustanciación de las categorías de la lógica en términos concretos³⁵.

35 Mészáros, I., *Marx's Theory of Alienation*. (London, Merlin Press, 1979), p. 124.

El enfoque histórico para la planificación se considera como un medio para explicar su evolución como fenómeno social, a través del análisis de sus propias contradicciones y de aquellas en que se envuelve la actividad al estar ubicada en una determinada formación económico-social.

Este marco de referencia para la planificación parte de interpretarla como un proceso social. Ella existe como producto del juego de fuerzas que tienen un carácter conflictivo. La actividad deja de ser un mero ejercicio intelectual, como función del grado de inteligencia aplicado a ella y declina ser una rama de la lógica, para entrar a formar parte de la política y la sociología.

En la experiencia de América Latina las relaciones históricas que definen la planificación requieren referencias a una serie de factores³⁶. Primero, existe el problema de la ubicación del país dentro de la esfera de influencia del sistema capitalista mundial, al encontrarse los países de América Latina como formaciones sociales, en un sistema que intenta reproducir las condiciones de su dependencia. Tal cuestión determina la posibilidad de entender la planificación dentro del estricto ámbito nacional, o de cómo tener en cuenta la influencia del exterior en el desarrollo interno de la actividad a nivel de cada país.

Segundo, la estructura de dominación social y política al interior de cada formación económico-social debe ser mirada en relación al grado de consenso social logrado, al pacto que resulta entre diferentes fuerzas sociales y a las posibilidades de conflictos sociales. Lo anterior se vincula estrechamente con la forma como viene organizada la producción material y el contenido que adquiere la práctica planificadora.

Tercero, la consideración de la autonomía relativa del Estado permite visualizar las relaciones entre la producción y la esfera política, no sólo a nivel del sistema mundial en su conjunto, sino también al observar la capacidad que tiene el Estado para crear las condiciones generales del proceso de acumulación a nivel nacional.

Finalmente se plantea el problema de la aceptación social de la idea de planificación y el de su práctica concreta como una de las funciones legitimantes del Estado.

36 De notas personales, Mimeograph CENDES. 1980. Borrador donde se analiza el probable proceso de planificación en los países Latinoamericanos con énfasis especial en el caso de Venezuela.

La estructura económica aparece como una referencia para analizar la relación entre poder y planificación y entre la naturaleza del Estado y las características de la planificación.

Lo anterior no implica que sea necesario analizar la totalidad de relaciones entre los actores sociales y la planificación, lo que sí se considera necesario es el examen de la relación entre diversas fuerzas sociales desde el punto de vista de una de ellas. Dos diferentes grupos importantes para la planificación deben ser tomados en cuenta, por un lado, los partidos políticos por su capacidad de presentar una propuesta global para la sociedad, y segundo, los grupos económicos que expresan sus intereses a través de presiones específicas³⁷.

Al mayor nivel de abstracción el Estado viene entendido como un pacto básico de dominación, esto es, un pacto entre las varias fracciones de la clase dominante que imponen su dominación al resto de la sociedad. A un nivel más concreto, la organización de esta dominación será examinada para tratar de entender, por un lado, cómo el proceso de acumulación afecta a las formas de Estado y consecuentemente a la planificación, y por el otro, como el tipo de medios utilizado por el Estado define las actividades de planificación³⁸. Y así por ejemplo, cómo el cambiante carácter del Estado en América Latina puede ayudar a explicar el hecho de que la teoría en planificación se concentrara en problemas económicos durante los cincuenta y los sesenta, de cómo la variable social fue añadida en los sesenta y del por qué la variable política viene hoy percibida como necesaria para entender la acción planificadora³⁹.

El marco de referencia hipotético básico de la argumentación que se presenta en este trabajo, intenta relacionar el mecanismo de acumulación de capital y las crisis del Estado como una 'determinación estructural'

37 Ver en tal respecto: Johansen. *op. cit.*; Perroux F., *Il ruolo del potere nell'analisi economica*. (Milano, Franco Angeli Editore, 1978); Bettelheim, C., *Studies in the Theory of Planning*. (London, Asia Publishing House, 1959); Delidez, J. P., *La planification dans les pays d'économie capitaliste*. (Paris, Editions Mouton, 1966).

38 See Cardoso, F. H., 'On the characterisation of authoritarian regimes in Latin America', *Centre of Latin American Studies*. Working Paper. n 31 (Cambridge, University of Cambridge, Enero 1978); C. Fortin. 'Latin America in the 1980's: Issues, trends and prospects', *Boletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, n 34 (Amsterdam, Junio 1983).

39 'La planificación posible en la prospectiva sociopolítica de América Latina', *XIII Congreso Interamericano de Planificación*, (Caracas, Sociedad Venezolana de Planificación, Oct 1980).

para las actividades de planificación. Más específicamente, una referencia central de este estudio es que las posibilidades y restricciones de la planificación pueden ser entendidas a través del rol jugado por el Estado, la capacidad de los partidos políticos y la presión de los grupos económicos, en términos de los requerimientos del proceso de acumulación de capital en el contexto de la formación económico-social de que trate.

La determinación de las características de la planificación y la naturaleza del Estado, en el contexto de las relaciones entre Estado y acumulación de capital requiere la consideración de varios problemas que tienen que ver con las relaciones entre la esfera de lo político y lo económico, las formas de Estado, los límites de su acción y su propia autonomía. Dentro de la teoría política Marxista tales cuestiones vienen examinadas en un espectro marcado por dos extremos: el 'reduccionismo economicista' o el 'politicismo'. De esta manera, enfoques que fijan su atención en la lógica del capital usan mayormente categorías de tipo económico, mientras que otros enfoques centrados en el problema de la lucha de clases se refieren a la lucha política como variable básica para explicar el fenómeno social.

Aun considerando esta diversidad de formas de análisis del Estado bajo una perspectiva Marxista, sostenemos que es posible aproximarse a un enfoque del Estado, que manteniendo este ángulo, pueda evitar los problemas que provocan ambos tipos de explicaciones, y ser de utilidad para entender las relaciones entre Estado y planificación.

Para ordenar el análisis del rol del Estado en relación con la planificación, tres conjuntos de conceptos serán utilizados. El primero se refiere al rol principal que el Estado cumple en el proceso de acumulación de capital al interior de las sociedades capitalistas. El segundo, tiene que ver con los medios utilizados por el Estado para asegurar la dominación política y preservar su propia naturaleza clasista de acuerdo a la lucha entre diferentes grupos y a las relaciones de poder que se establecen entre ellos. La tercera tiene que ver con las crisis del Estado y con las variaciones que producen en su seno fenómenos de índole política y de índole económica.

La combinación de estos medios por parte del Estado, y el uso individual de cada uno de ellos, define a nuestro aviso la especificidad de las actividades de planificación en cada país en particular. En los próximos dos capítulos presentaremos un esquema que partiendo de categorías Marxistas puede permitir un entendimiento más comprensivo de la relación Estado-planificación.

1.6 EXCURSUS: MODELOS EN PLANIFICACIÓN Y EL ENFOQUE HISTÓRICO.

La formalización ayuda a comprender la dimensión abstracta de la planificación. Los modelos son instrumentos intelectuales que permiten mejorar el conocimiento de la realidad.

Cuando uno piensa en los problemas de la planificación se encuentra inmerso en el mundo de lo social, y por tanto el sistema descrito o analizado debe estar dirigido a caracterizar la naturaleza de los sistemas sociales. Los modelos matemáticos pueden contribuir a la comprensión de estos problemas y por tanto vienen utilizados frecuentemente en la práctica planificadora⁴⁰.

Los modelos son usados para describir, predecir, analizar situaciones y para tomar decisiones, dependiendo su uso e importancia del objetivo que estén destinados a cumplir. Por ejemplo, cuando se está primeramente interesado en el campo de la predicción y secundariamente en el de analizar determinadas situaciones, las técnicas, procedimientos y enfoques para efectuar tal previsión pueden excluir otras características que resultan más importantes para los efectos de un determinado análisis.

La manera de realizar el proceso de planificación y el proceso formal que desarrolla su práctica, viene a constituir su dimensión metodológica, siendo esta manera específica, dentro de un contexto bien determinado, lo que determina la validez y la forma de la metodología.

Un enfoque histórico de la planificación requiere una clara conciencia de las premisas que tienen los varios modelos aplicados en la planificación, y una aproximación crítica a la relación que de dichos modelos tienen con el campo en que comúnmente son utilizados⁴¹.

A tal efecto llamamos la atención sobre los siguientes puntos: Prime-

40 Varsavsky. Modelos Matemáticos. *op. cit.*

41 Existe una extensa literatura acerca del uso de modelos en planificación durante las últimas dos décadas. Véase en la bibliografía las referencias: Taylor L.; Blitzer R., Clark P. & Taylor L.; Cole S. & Lucas H.; Heal G. M.; Holland P. E. & Gillespie R. W.; Calcagno A. E., Sainz P. & De Barbieri J.; Cole S.; Varsavsky O.; Perroux F.; Kantorovich L. V.; Johansen L. Ver también: Ian Miles & Sam Cole. *Models at the Turning Point? A discussion of the use of modelling in studies of long term world development issues.* mimeo; Mihai C. Botez & Mariana Celac. *Global modelling... without models? Theory, methodology and rhetoric in world modelling.* (The United Nation University, 1981).

ro, el tipo de problemas que se ataca con los modelos utilizados en planificación; uno de los problemas más extendidos es el de tipo económico, más que aquellos de tipo social o menos aún los relacionados con problemas políticos. Los modelos en general y en particular los de naturaleza matemática, sobre todo aquellos vinculados a aspectos macroeconómicos, utilizados en las economías del mundo capitalista desarrollado son usados con el propósito de diseñar políticas económicas que tengan un carácter regulador. Page clasifica estos modelos, por familias en base a sus afiliaciones teóricas, de la siguiente manera:

.- Modelos de oferta basados en la función de producción y adaptados al propósito de simular un crecimiento de largo plazo.

.- Modelos Keynesianos, en los cuales la demanda juega un papel central y son usados para simular el crecimiento en el corto plazo.

.- Modelos que combinan el crecimiento de la oferta, a través de la función de producción, con la presión por la demanda y los procesos de previsión para lograr una economía balanceada en el mediano plazo⁴².

En contraste con una aplicación de modelos en el campo de la macroeconomía, el uso de los modelos para analizar problemas de tipo político resulta un tanto más limitado, lo cual no viene más que a reflejar la ausencia de teoría y técnicas que se adapten al análisis de ese tipo de problemas⁴³. Como lo mencionaba Varsavsky, se ha hecho necesaria la invención de una nueva matemática que permita aproximarse a ese tipo de cuestiones.

Segundo, comprende un conjunto particular de técnicas denominadas como modelos de simulación y modelos econométricos. Ellos, que parecen ser una de las mayores contribuciones en las últimas décadas, aun cuando deban ser entendidas en el contexto y para los propósitos específicos donde se aplican, llevan implícito el riesgo a una transposición mecánica. Ésta ocurre al querer aplicar estas técnicas, sin una adecuada conversión, al contexto de la planificación en países subdesarrollados. En estas sociedades, la cambiante situación a que se ve sujeta la actividad de planificación y la falta de desarrollo, en cuanto a la falta de flexibilidad por este tipo de técnicas y modelos, provoca restricciones en su uso.

Los trabajos pioneros desarrollados por Holland⁴⁴ han permitido una

42 Page, J. P., (Chef de la Division des etudes et syntheses quantitatives. Commissariat General du Plan. Paris, France).

43 Calcagno, Alfredo Eric., Sainz, Pedro., De Barbieri, Juan., *Estilos políticos latinoamericanos*. (Santiago de Chile, Ed. FLACSO, 1972).

44 Holland, E. P. & Gillespie, R. W., *Experiment on a Simulated Underdeveloped*

base para ulteriores investigaciones en cuanto a los modelos de simulación aplicados a la planificación. Los modelos econométricos, por otra parte, siguen sujetos a una historia que no se repite o a un pasado que nadie quiere vivir nuevamente.

Tercero es necesario focalizar la fase de la actividad dentro de la planificación —el diagnóstico, la formulación, el diseño de alternativas, el análisis estratégico— a la cual se dirige el uso de los modelos.

Cuarto, el ámbito nacional o internacional donde se asientan los modelos. En tal sentido, la euforia que se tuvo en la década de los setenta con la construcción de modelos a escala internacional no puede dejar de mencionarse. A la visión apocalíptica de los modelos formulados a través del Club de Roma, se opusieron muchos otros que tomaban en cuenta las aspiraciones regionales o continentales; en esa línea la contribución del modelo de Bariloche resulta no despreciable.

Finalmente y en relación con una aproximación más comprometida con los problemas del cambio social, que intentan incluir los problemas de tipo político dentro de la planificación así como la toma de decisiones ante situaciones de alta incertidumbre, debemos mencionar un par de ejemplos, el primero relacionado con el enfoque de planificación estratégica, donde el análisis de la variable política adquiere una cierta relevancia⁴⁵, y en segundo término una aproximación metodológica que considera los problemas de planificación con alta incertidumbre⁴⁶.

Economy: Development Plans and Balance of Payments Policies. (M. I. T. Press, 1963). Ver por ejemplo el llamado modelo "NUMEX". CENDES. Estilos de Desarrollo. *op. cit.*
45 Ver FORMEPLAN. Este proyecto formula una metodología para el Estado tomando en cuenta el enfoque de planificación estratégica, y fue desarrollado en el CENDES entre 1978 y 1981.

46 See Rosenhead. *op. cit.* I. The inflexibility of methodologies; and II. A methodology for Robustness Analysis. El primer trabajo identifica las características que debe tener una metodología para una planificación flexible, el segundo, propone una metodología que incorpora tales características... "Centrado en el análisis denominado 'Robustness', que no es el análisis de optimización, sino que está basado en el establecimiento de planes viables alternativos, que acepta incertidumbres futuras y define características y trata de buscar opciones abiertas, y como tal facilita la participación..." " (Robustness analysis) puede ser pensado como un procedimiento de estructuración general para problemas de planificación en los cuales el elemento clave es la incertidumbre, dicho de otra manera, es el lenguaje para una escogencia estratégica permanente..." Rosenhead. *op. cit.* p. 331.

1.7 CONCLUSIÓN.

La necesidad de analizar la teoría acerca de la planificación, puede conducir a dejar de lado las reales condiciones que determinan las características concretas del proceso de planificación. Esto puede ser observado en la aproximación idealista, cuando en el caso de América Latina se relaciona la teoría con la práctica de planificación.

La crítica de los enfoques idealistas a la teoría de la planificación, ha enfatizado en la necesidad de relacionar la realidad concreta con la operación de la teoría de la planificación a un nivel abstracto. Ambas dimensiones de la planificación, la abstracta y la concreta, deben considerarse de una manera dialéctica para evitar por un lado, el riesgo de la abstracción vacía y por el otro, para permitir la posible generalización de una práctica específica de planificación.

La práctica de la planificación en América Latina tiene un marco de referencia diferente al que asumen los enfoques idealísticos sobre la teoría de la planificación.

En el contexto de las experiencias de planificación en América Latina diversos enfoques identificados — el metodológicamente neutro, el utopista-ideológico y el estratégico — han dejado de lado la consideración del rol del Estado y el tipo de crisis a que éste se ve sometido, como factores para explicar las características de la planificación. A pesar de esta limitación dichos enfoques han contribuido a una mejor comprensión de la naturaleza de la planificación en América Latina y siguen ejerciendo una notable influencia práctica.

Como punto de partida para presentar un enfoque histórico para la planificación se han tomado dos referencias. La primera, basada en una crítica de los puntos de vista idealistas, considera como necesaria la existencia de un contenido concreto para la actividad de planificación, así como la comprensión de dicha actividad en el contexto donde ella se desarrolla. La segunda resalta la importancia que han tenido los aportes teóricos para la planificación en América Latina. Introducir la variable política dentro de los problemas de planificación se hace necesaria para entender las relaciones de la planificación con el Estado. Igualmente deben ser analizados la relación entre los partidos políticos, los grupos económicos y la estructura del Estado y las características que asume la planificación.

Parecería sabio insistir en la búsqueda de enfoques metodológicos que permitan la inclusión de la variable política dentro del proceso de planificación. Hasta ahora, la mayoría de los esfuerzos realizados en esa

dirección, particularmente con el uso de modelos matemáticos, ha producido resultados poco relevantes; consecuentemente, la necesidad de enfatizar en esa línea de investigación se hace hoy mayor.

El problema del cambio social, su incertidumbre, y las relaciones entre la construcción de una nueva sociedad y la capacidad de las fuerzas políticas que la impulsan, aparecen como elementos básicos para el análisis y diseño de un modelo de planificación a nivel nacional en el contexto de los países subdesarrollados.

La presente edición de
2.000 ejemplares de
"Planificación, Ideología y Estado:
El caso de Venezuela"
ha sido realizada en el
mes de mayo de 1993
por Editorial Futuro, C.A.
en San Cristóbal - Estado Táchira
Venezuela.