

RAFAEL MENJÍVAR LARÍN  
DIRK KRUIJT  
LIETEKE VAN VUCHT TIJSSEN  
Editores

# POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICA SOCIAL

FLACSO - Biblioteca



SEDE COSTA RICA



Universiteit Utrecht

339.1

P69p Pobreza, exclusión y política social / ed. por Rafael Menjivar Larín, Dirk Kruijt y Lieteke van Vucht Tijssen. — 1 ed. — San José: FLACSO Sede Costa Rica, 1997. 476 p.

ISBN 9977-68-086-8

1. América Latina - Política Social. 2. Pobreza - América Latina. 3. Exclusión Social. I. Menjivar Larín, Rafael. II. Kruijt, Dirk. III. Van Vucht Tijssen, Lieteke. IV. Título.



303  
M526p

Diseño de portada:  
Valeria Varas

REG. 366  
CUT. 852  
BIBLIOTECA - FLACSO

© FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES - SEDE COSTA RICA

Primera edición: setiembre de 1997

FLACSO - Costa Rica. Apartado 11747, San José, Costa Rica. Fax (506) 225-6779

# ÍNDICE

|   |   |
|---|---|
| PRESENTACIÓN. RAFAEL MENJÍVAR LARÍN ..... | 7 |
|---|---|

## CAPÍTULO I MARCO INTRODUCTORIO A LA TEMÁTICA

|   |    |
|---|----|
| DISCURSO DEL SEÑOR RAFAEL MENJÍVAR LARÍN .....  | 13 |
| DISCURSO DE LA SEÑORA LIETEKE VAN VUCHT TIJSSEN.....                                    | 16 |
| DISCURSO DEL SEÑOR WILFREDO LOZANO .....  | 21 |
| DISCURSO DEL SEÑOR FRANCISCO LÓPEZ SEGRERA.....   | 25 |
| DISCURSO DE LA PRIMERA DAMA DE LA REPÚBLICA<br>SEÑORA JOSETTE ALTMANN DE FIGUERES ..... | 29 |

## CAPÍTULO II ENFOQUES, CONCEPTUALIZACIÓN Y MEDICIÓN

|   |    |
|---|----|
| PARADIGMAS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA.....                       | 35 |
| <i>Rolando Franco</i>   |    |
| LA MANO VISIBLE: Ensayo sobre Planificación y Democracia .....                | 59 |
| <i>Eduardo Bustelo</i>  |    |
| EXCLUSIÓN SOCIAL: SOBRE MEDICIÓN Y<br>SOBRE EVALUACIÓN –Algunos modelos–..... | 71 |
| <i>Gabriele Quinti</i>  |    |

CAPÍTULO III  
POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES,  
ESTUDIOS REGIONALES Y SUBREGIONALES

*América Latina*

LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y ESTRATEGIAS PARA SUPERARLA ..... 93  
*Rebeca Grynspan*

LA POLÍTICA SOCIAL ESQUIVA ..... 113  
*Eduardo Bustelo y Alberto Minujín*

BANCO MUNDIAL, DESARROLLO SOCIAL Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA.. 155  
*Estanislao Gacitúa Marió*

ESTRATEGIAS PARA REDUCIR LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA ..... 183  
*José Vicente Zevallos*

POBREZA, INFORMALIDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN LATINOAMÉRICA ..... 198  
*Dirk Kruijt*

*África*

ESCASEZ MATERIAL Y EXCLUSIÓN SOCIAL:  
EJEMPLOS DEL ÁFRICA SUB-SAHARIANA ..... 221  
*Achile Mbembe*

*Europa*

POBREZA URBANA Y POLÍTICAS SOCIALES  
URBANAS EN LA CIUDAD EUROPEA ..... 243  
*Gerard Oude Engberink*

*Norteamérica*

POBREZA Y POLÍTICAS SOCIALES EN MÉXICO  
Y ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA ..... 258  
*Martha Schteingart*

*Centroamérica*

POLÍTICAS SOCIALES PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO ..... 277  
*Ana Isabel García y Enrique Gomáriz*

## CAPÍTULO IV POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES, ESTUDIO DE PAÍSES

|   |     |
|---|-----|
| LA CUESTIÓN SOCIAL DE LOS NOVENTA EN ARGENTINA: UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA LAS POLÍTICAS SOCIALES PÚBLICAS .....                      | 295 |
| <i>Jorge Carpio e Irene Novacovsky</i>  |     |
| EL CASO DE COSTA RICA ¿ES NUEVA ESTA POBREZA? .....   | 319 |
| <i>Carlos Sojo</i>  |     |
| POLÍTICA SOCIAL Y POBREZA URBANA EN EL SALVADOR Y COSTA RICA ...  | 335 |
| <i>Mario Lungo</i>  |     |
| EL SALVADOR: POBREZA RURAL PERSISTENTE .....  | 358 |
| <i>Carlos Briones</i>   |     |
| FAMILIA Y POBREZA EN CUBA .....   | 379 |
| <i>María del Carmen Zabala</i>  |     |
| HAITÍ: POBREZA, PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES .....  | 412 |
| <i>Luis Barriga Ayala</i>   |     |
| POBREZA Y PATRONES DE EXCLUSIÓN SOCIAL EN MÉXICO .....  | 419 |
| <i>Sara Gordon</i>  |     |
| SOCIOS DESIGUALES: LA MARGINALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR SOCIAL EN LA PRÁCTICA DE LA REGENERACIÓN URBANA EN EL REINO UNIDO ..... | 446 |
| <i>John Schaechter</i>  |     |

## CAPÍTULO V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

|  |     |
|--|-----|
| CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL ... | 467 |
| DE LOS AUTORES .....   | 471 |

# LA MANO VISIBLE

## Ensayo sobre Planificación y Democracia

EDUARDO S. BUSTELO GRAFFIGNA

*«Libertad para los lobos significa  
también la muerte de las ovejas»*

ISAIAH BERLÍN

### INTRODUCCIÓN

En el marco de casi un indisputado dominio y/o hegemonía conceptual del pensamiento económico neo-conservador, es una frase de «cliché» la afirmación «ad nauseam» de la eficacia del mercado como único mecanismo autoreglativo de la organización social y consecuentemente, sobre la inutilidad e ineficiencia de la planificación de políticas públicas por lo que, se la califica de socialmente «dirigista» y autoritaria. Sobre el paño de fondo de este discurso, varias son las tendencias que directa o indirectamente han contribuido desde distintos ángulos al descrédito y/o cuestionamiento de la planificación, algunas de las cuales se mencionan a continuación.

En primer lugar, a partir de la caída del «socialismo real» se ha acentuado la tendencia a pensar que la planificación como mecanismo para la acción y para organizar y prever las demandas sociales sobre bienes públicos escasos, es un instrumento de política totalitario, ineficaz e inhibidor del potencial creativo de seres humanos libres. En efecto, es sabido hoy que los procesos de planificación centralizada, burocrática y verticalista predominante en los países que antes conformaban la denominada Unión Soviética, no han sido conducentes al aumento de la productividad de la economía ni tampoco, a expandir las posibilidades de participación en la gestión y control democrático de los organismos públicos incluyendo, por supuesto, las empre-

---

Las opiniones del autor pueden no representar aquellas de la Organización a la que pertenece. El autor agradece los valiosos comentarios recibidos de Patricio Fuentes, Ernesto A. Isuani, Pablo Vignocur y Emilio Tentú Fanfani.

sas estatales. Esto ha dado lugar a un casi indisputado consenso sobre la inutilidad de todo intento de planificar desde el sector público y a identificar en casi cualquier forma de planificación una pretensión antidemocrática y de control abusivo sobre la libertad humana. Esas convicciones han sido convergentes en gran medida, con la justificación de los actuales procesos de desmantelamiento del Estado en América Latina a través de privatizaciones, desregulaciones y descentralizaciones y que postulan un mayor rol del sector privado y de la «demanda» como forma de auto-provisión social de servicios públicos. Y acompañando conceptualmente este proceso, siempre ha estado presente el análisis económico neoclásico con su persistente y casi unánime fundamentación negativa de toda posibilidad que interfiera sobre el mercado al que se considera como el mecanismo más eficiente para la asignación de los recursos.

En segundo lugar y en términos de la política social, el debate conceptual sobre la planificación tiene una larga tradición asociada al nacimiento y desarrollo del «Estado de Bienestar» y su propuesta redistributiva de la riqueza y el ingreso, controversia que aún continúa afortunadamente no saldada. En este sentido y desde el punto filosófico, la polémica más profunda se ha centrado principalmente sobre los conceptos de *libertades positivas o negativas* planteadas por Isaiah Berlín en sus inspiradores Ensayos sobre la Libertad (Berlín, 1969). Son libertades negativas aquellas que aseguran a los individuos la libertad plena de elección y que ninguna institución —principalmente pública— interferirá y/o ejercerá coerción alguna para determinar su comportamiento. La negación de todo tipo de coerción, es la posibilidad misma de la libertad. Así las libertades negativas constituyen el principal fundamento para alegar que todo tipo de intervención pública —principalmente si es un instrumento político planificado para transferir ingresos— es totalitario y sienta las bases para el control burocrático de pequeñas minorías «iluminadas» sobre el conjunto de la sociedad. Sin embargo, desde el punto de vista social, las libertades negativas serían claramente insuficientes ya que, de nada serviría por ejemplo, a una persona desnutrida ver un escaparate lleno de todo tipo de alimentos si no tiene un ingreso mínimo que le permita acceder a ellos, a pesar de las garantías de que nadie interferirá en su comportamiento. De otro lado, son libertades positivas las que se derivan de las competencias de los seres humanos para poder definir y elegir su propio destino, de ser sujetos, de decidir por sí mismos. Ahora bien, el ejercicio de las libertades positivas puede ser facilitado y expandido aumentando las oportunidades para que los individuos logren los objetivos que persiguen. Esto último, abre la posibilidad para la formulación y planificación de políticas públicas para garantizar la igualdad de oportunidades de todas las personas, en salud, educación, vivienda, etc, lo que sería cuestionable desde las libertades negativas. La polémica entre libertades positivas o negativas está por supuesto aún abierta

pero debe decirse que la influyente posición de Berlín ha estado consistentemente del lado de las libertades negativas, toma de partido propia de un pensador europeo conservador que después de la Segunda Guerra Mundial, escribía observando las dramáticas consecuencias que dejaron Hitler, Stalin y Mussolini.<sup>1</sup>

En tercer lugar, las ciencias físico naturales han añadido su parte a la discusión sobre la posibilidad de una realidad «planificable» a través de los planteamientos que enfatizan el carácter complejo, dinámico, no lineal —hasta caótico— y predominantemente indeterminado de los procesos naturales y humanos y que han puesto en cuestionamiento las posibilidades no ya de su «control» sino de su misma previsión. Los procesos sociales basados en regularidades estocásticas han perdido significación. Así en los análisis de procesos de alta complejidad y dinamismo como son los sociales, se opta por soluciones que implican un «final abierto» por encima de aquellas que postulan un «cierre» de un determinado campo de posibilidades. En este contexto, las decisiones serán más «robustas» en la medida que los procesos de retroalimentación sean más largos, posibiliten una mayor acumulación de información, respeten el carácter mutante de los procesos y prolonguen el carácter abierto de las soluciones. En otras palabras: una decisión será más óptima en la medida que se utilice procedimientos de previsión altamente marcables y que se estire «al límite» su secuencia analítica ya que, «alargar el tiempo» anterior a su ejecución, da mayores oportunidades para obtener mayor y mejor información y esta información implica la posibilidad de mejoras sustanciales en la calidad de las decisiones.

Finalmente y en cuarto lugar, los cambios científico-tecnológicos que —especialmente en informática y robótica han tenido un tremendo impacto sobre los procesos de producción, su organización y gestión— también han añadido su parte al cuestionamiento de la planificación. Cae el «fordismo» basado en producción en serie, en línea y con operaciones secuenciales basadas en rutinas específicas. Este modelo de gestión presupone condiciones de estabilidad, continuidad y por lo tanto, de previsibilidad. Existía una demanda conocida, estable por lo que era posible producir en grandes cantidades con base en metas concretas de expansión y con procedimientos de producción y gestión estandarizados y jerárquicos. Como los escenarios presentes son inestables y diversificados y las tecnologías de producción tienen una elevada tasa de obsolescencia, se imponen operaciones flexibles, marcables, discontinuas y desagregadas junto con, una con-

---

1 Sin embargo como pensador y observador lúcido de la naturaleza humana, Berlín en sus últimos escritos recuperó el valor de las libertades positivas al comprobar los excesos del individualismo y del egoísmo en términos de la exacerbación de las desigualdades humanas. Consulte la segunda edición de sus ensayos. Introducción, pags. xlv y xlv, de donde también se ha extraído el epígrafe introductorio de este trabajo.



cepción más policéntrica de la gestión. Esto ha tenido un impacto sobre el modo como tradicionalmente se ha entendido la planificación: totalizante, vertical, «acartonada», de manuales, con operaciones interconectadas, integradas en secuencias y controladas desde un punto central.

En el marco de las tendencias mencionadas, el presente trabajo pretende interrogarse sobre la posibilidad misma de planificar concebida ésta en general, en términos de generación de conocimientos y operaciones para organizar y mejorar en algún sentido la acción humana colectiva y si esto fuese posible, cómo podría pensarse esas operaciones en términos de conquistar mayores márgenes de libertad y equidad en el proyecto de construcción democrática.<sup>2</sup>

### **La planificación como proyecto de construcción de una democracia activa**

Conceptualmente, el enfoque más convencional y aún válido en la práctica de la planificación surgió asociado al positivismo y ha conservado esa orientación predominante hasta el presente.<sup>3</sup> Este enfoque puede ser caracterizado muy esquemáticamente, por la creencia de que las intervenciones de políticas —entre ellas la planificación— deben basarse en leyes causales sobre la sociedad y verificadas a través de la observación empírica independiente. Los hechos sociales son expresables en términos de variables las cuales pueden ser manipulables científicamente dentro de un riguroso esquema causal. Asumiendo que las variables puedan ser localizables y definibles, y dado un determinado nivel de recursos disponibles, los planificadores pueden manipular las variables para tratar de obtener objetivos definidos utilizando la mejor combinación de recursos.

Así planteado, el positivismo otorga gran prioridad a las operaciones destinadas a verificar rigurosamente las hipótesis, al valor de los datos y la recolección sistemática de los mismos, al análisis estadístico, particularmente a los diseños fisherianos experimentales y quasi-experimentales y en general, a la neutralidad de los valores en el proceso de investigación. En términos de la planificación, las operaciones mencionadas han sido puestas en el esquema secuencial, análisis del problema, recolección de datos, diseño de alter-

---

2 En otras palabras, se intenta reflexionar sobre el que -lo que conlleva implícito un cómo- planificar a partir «de la reconciliación» de la planificación con la libertad y la democracia.

3 Con el positivismo incluyo algunas de sus variantes como el racionalismo crítico y los esquemas y técnicos derivados del análisis de utilidades que comprenden la optimización de la razón costo-beneficio. Un buen análisis de los diferentes orígenes conceptuales que influyeron en la planificación figura en Friedmann, J. (1987) y sobre planificación social, consultar Bustelo, E.S. (1996).

nativas, implementación, evaluación y retroalimentación. Se asume que este proceso lógico, a través de iteraciones sucesivas en las cuales se producen aproximaciones con crecientes niveles de optimidad a objetivos predefinidos, tiene una capacidad casi infalible de resolver problemas.

El programa positivista en planificación fracasó en gran parte por los procesos mencionados anteriormente en la introducción de este trabajo. A estos habría que agregar más específicamente la inaplicabilidad del concepto de «ley» a los procesos sociales, al hecho de que los valores del investigador-planificador siempre impregnan los contenidos, métodos y resultados de modo que hacen imposible una asepcia valorativa y al hecho de que los objetivos en el ámbito de las políticas públicas son casi siempre poco claros y altamente controvertibles. Pero el hecho desencadenante ha sido ciertamente la pretensión —hoy ampliamente rechazada— de develar una «verdad única» sobre la cual el conocimiento se hace progresivo y acumulable y el mundo —y por lo tanto los hombres— moldeables a sus «iluminados» designios. Además, como la experiencia histórica ha demostrado, toda verdad «única» —»revelada» o develada a través de procedimientos supuestamente «científicos»— deviene rápidamente en verdad «administrada» que es la base para la construcción del poder excluyente y antidemocrático.

Lejos de la propuesta anterior para que la planificación sea viable, pareciera que debe pasar por hipótesis mucho más rigurosas como son el consenso democrático y a su vez, transitar por caminos conceptuales mucho más complejos basados mayormente en la fuerza de sus propios argumentos. En el proyecto de construcción de una democracia activa —crecientemente con sujetos-actores y participativa— propongo un enfoque de planificación basado en la racionalidad comunicativa de Habermas (Habermas, J. 1984). Según este autor, no se trata de abandonar la razón sino de cambiar la forma de entenderla desde una concepción individualizada sujeto-objeto en donde «la verdad» es descubierta por el sujeto hacia otra, en donde el razonamiento se forma como comunicación intersubjetiva. Además se propone una expansión del concepto de razón desde una visión como pura lógica y conocimiento empírico, hacia otro más rico, que abarca toda forma de entender y conocer las cosas, incluyendo el uso del conocimiento para la acción, la moral y la estética. El concepto de un individuo autónomo autoconciente que acumula conocimientos a través de los principios de la lógica y la ciencia es reemplazado por la noción de racionalidad como proceso de mutuo entendimiento intersubjetivo al cual las personas pueden arribar en determinadas circunstancias de lugar y tiempo. El lugar y tiempo son las coordenadas que determinan la producción de un tipo de conocimiento históricamente situado no general y abstracto.

El conocimiento a través del cual distintos cursos de acción pueden ser propuestos se valida predominantemente a través del mismo discurso en el

que se desarrollan los propios principios y criterios de validez y complementariamente, a través de principios derivados de la lógica o la ciencia, ambos incluidos en el contexto de la interacción comunicativa que se establece. De esta manera, el conocimiento para la acción, los principios para actuar y las modalidades de actuación son desarrollados por los propios miembros de una comunidad intercomunicada y situada como se dijo, en las particularidades de tiempo y espacio. En esta concepción entonces, la planificación y sus contenidos es también una manera que elegimos de actuar después de haber debatido democráticamente y arribado a una comunidad de argumentos.<sup>4</sup>

Esta forma de planificación basada en la razón comunicativa, para ser liberadora y no dominadora, parte del reconocimiento de una diversidad social que se expresa en diferencias económicas y de posición social pero también en sistemas de significación. Las personas ven y perciben las cosas de un modo diferente porque las palabras, las frases, expresiones y objetos son interpretados de acuerdo a diferentes marcos de referencia. Más que suprimir o superponer distintos marcos de referencia, en el desarrollo de una comunidad de argumentos, la planificación es traductora esto es: acepta las diferencias democráticas que sintetiza en un discurso inclusivo contribuyendo en la lucha por encontrar un «sentido de conjunto».

En el enfoque comunicacional, se postula que el conocimiento —que abarca las relaciones causa-efecto pero también las circunstancias especiales en que el conocimiento se genera, incluyendo los valores morales y los mundos estéticos— no es sólo el almacén de todas las cosas que se han logrado entender y explicar en el pasado sino fundamentalmente, una creación comunicacional nueva a través del intercambio de experiencias acumuladas, percepciones y modalidades de entender la realidad de todos los que participan en el desarrollo de una comunidad de argumentos. El conjunto de tareas, etapas, reglas y procedimientos no constituyen aspectos definidos *a priori* sino que forman parte como se dijo, del logro de consensos a lo largo del proceso intercomunicativo-planificativo.

En resumen: la esencia del «objeto» de la planificación no es la aplicación semi automática de reglas, procedimientos y algoritmos externos y fijos, sino un proceso de deliberación y debate en el que se pesan valores, creencias, principios y puntos de vista desde diferentes marcos de referencia. Desde que se reconoce la existencia de numerosos y diversos «jugadores» en el proceso de planificación, se piensa en una audiencia como destinatario de la misma más que un «cliente» que implementaría las recomendaciones de un

---

4 Un libro que reúne una serie de artículos que pueden dar una buena idea y ejemplos concretos de cómo se implementa el enfoque argumental de la planificación es el editado por Fisher, F. y Forester, J. (1993). Los mejores artículos sin embargo, están en la parte III sobre Perspectivas Teóricas.

analista-planificador. Y las audiencias necesitan ser persuadidas y no solamente informadas de una conclusión. La democracia es mayormente el Gobierno a través de la discusión.

Ahora bien, en la variedad admisible de los distintos marcos de referencia encontramos un obstáculo que necesita ser esclarecido para evadir la crítica de que el concepto de planificación basado en la razón comunicativa es «relativista». En efecto, nadie podría negar que existen numerosos marcos de referencia en las ciencias sociales los cuales conducen a diferentes análisis, a una ponderación distinta de factores y temas, a una gran variedad de definiciones del problema en consideración y a muy diversas recomendaciones para un actuar eficiente. Y no menos importante, distintos marcos de referencia incluyen diferentes valores y maneras particulares de interpretar el mundo y la vida. Mientras más complejos son los problemas o situaciones, mayor será el número de posibles interpretaciones y más los marcos de referencia que entrarán en el debate. Una manera de resolver este dilema es a través de la imposición represiva y monolítica de un marco de referencia y/o de los esquemas conceptuales de una sola disciplina como la economía. Este es claramente el caso de la imposición —más que nada implícita— de un discurso «único.<sup>5</sup> Pero es precisamente por el momento histórico del desarrollo del conocimiento en el que nos encontramos, de profundo y fecundo debate de ideas, en el que la perspectiva de una «lectura» única y excluyente del mundo parece invalidada. Igualmente, en la creciente complejidad de los problemas a que nos debemos enfrentar, es la apertura conceptual a distintas visiones y modos de entender la realidad lo que da mayores garantías para una racionalidad adecuada para la acción. Más que una planificación basada en «una» verdad única, ortodoxa y represiva, es más posible superar el relativismo usando distintos marcos de referencia como recursos para el desarrollo de argumentos sin la necesidad de hacerlos definitivos y absolutos. Es pues esta pluralidad de puntos de vista y la posibilidad de arribar a consensos argumentales lo que nos da cierta certeza de controlar la arbitrariedad conceptual y metodológica y no la represión autoritaria de las diferencias.

Finalmente y no menos importante, el enfoque de la planificación basado en la racionalidad comunicativa presupone una ética mínima compartida entre los participantes. Esta ética requiere entre otras cosas la exigencia de adherir a una práctica democrática en términos de rechazar toda forma de manipulación, de esconder, ocultar y/o distorsionar información relevante,

---

5 Las formas modernas de imponer un discurso son más implícitas y sutiles que la represión explícita y frontal: actúa fundamentalmente a través de los mecanismos en donde surge, se reproduce y se divulga el «conocimiento». Así, financia investigaciones y proyectos, auspicia seminarios y eventos, coopta grupos sociales con intereses afines, premia trabajos y líneas de investigación (premios Nobel), establece mecanismos de «vigilancia» como las academias de «ciencias» y «mueve» inmensas máquinas publicitarias para apoyar la legitimación de su discurso.

de generar condicionalidades insuperables, y de no permitir el acceso a las distintas instancias y códigos que posibiliten a los distintos actores-participantes entender y proponer esto es, ser incluidos en el proceso planificativo. Esto no incluye la lucha por el poder, la fuerza y los intereses particulares sino que simplemente, los hace más transparentes y transitables en términos de civilidad democrática en donde se debe demostrar y persuadir sobre todo, a través de una lógica argumental.<sup>6</sup>

## HIPÓTESIS SOBRE UNA PLANIFICACIÓN DEMOCRÁTICA

Ahora bien, cuáles serían los principales atributos que debería tener la planificación en un proyecto que la reconcilie con la libertad, la equidad y la democracia? Pues bien, sigue a continuación una primera aproximación en la que se resumen diez hipótesis sobre las características «ideales» que debería contener una planificación democrática.<sup>7</sup>

i) Tiene *sentido*, no es un vagabundeo errático. Organiza el futuro: no un futuro metafísico, final, estático y pre-configurado. Una cosa es «la historia con sentido», definido como tendencia definitiva y otro muy distinto, es andar «sin sentido en la historia». Sin un sentido democráticamente y argumentalmente construido la planificación no tendría capacidad propositiva y orientadora de la acción humana. Concordando con Heidegger, más que tratarse del «ser», la planificación puede pensarse como el proceso del «llegar a ser».

ii) Construida desde la racionalidad comunicativa, la planificación considera las diferencias en los modos de pensar, entender, percibir y sentir y por lo tanto, es radicalmente *democrática* operando a través de consenso. Socialmente, la planificación toma en cuenta las diferencias en posiciones económicas y sociales y la diversidad de intereses que esto involucra, por eso es

---

6 En la planificación de políticas públicas no puede ignorarse que en el capitalismo, hay actores económicos y sociales con intereses «estructuralmente» determinados como por ejemplo, los intereses del mercado asociados a la ganancia privada. Pero también existen otros intereses más heterogéneos y propensos al cambio. Siguiendo a Berlín, hay «lobos sueltos» y la planificación no podría ignorarse este «partido» en el que su sentido, como parte del proyecto democrático, no podría renunciar a la igualdad.

7 La descripción de las características representa sus estados más deseables los que pueden darse con distintos niveles de aproximación respecto al mundo real, que es siempre por definición, más complejo e «impuro». Se las describe de un modo aseverativo pero su sentido es profundamente interrogativo y condicional. Igualmente, debe recordarse que la planificación de la que se habla, lejos de ser una «panacea» estática, es un proceso en donde se avanza y/o retrocede simultáneamente en una o varias dimensiones. Las características que se plantean tampoco son mutuamente excluyentes, mas bien son complementarias.

*inclusiva*. Considera intereses individuales, grupales, sectoriales, etc. pero hay *esfera pública*: hay una comunidad de argumentos por encima de los discursos particularistas. Respeta los distintos dialectos sociales pero no conduce a Babel: la planificación «traduce» manifestando una preocupación superior y la búsqueda consensuada por el interés y el bien del conjunto. Donde hay esfera pública se necesita debate y argumentación.

iii) *Es transformadora-constructiva*. Parte de la idea de que el «statu quo» es el problema o el contexto de los problemas que se pretenden cambiar. Y tiene un supuesto principal: no puede renunciar a la idea de que hay propuestas mejores que pueden ser encontradas a las presentes «soluciones». Desde que la sociedad es un producto humano considera la realidad social construible, si no fuese así, la planificación tampoco tendría sentido. En la búsqueda de cambios, en la razón comunicativa el poder no es la fuerza. El poder es el del mejor argumento, el poder de la idea, de las metáforas y también de la persuasión y la convicción.

iv) La planificación es *crítica, reflexiva y abierta*. Sospecha de lo definitivo, de la pretensión de discursos causalmente cerrados. Acepta la idea de Popper de la falseabilidad de las teorías y la progresión del conocimiento a través de «verdades» tentativas y provisionales. La crítica es la posibilidad de la negación y sienta las bases de la transformación-construcción-superación.

v) Está basada en la hermenéutica por lo tanto, es *interrogativa e interpretativa*. No presupone como se dijo, un discurso unitario ni verdades absolutas. Desconfía de causalidades fijas, de razonamientos inermes y persigue el desarrollo de argumentos a través de preguntas. No le teme a un futuro abierto al interrogar-conocer-proponer. En vez de clausurar nuevas posibilidades, abre nuevas alternativas, facilita y sugiere los puntos en donde la innovación puede ser más explosiva.

vi) La planificación *es por definición consensuada* pero hay resolución de conflictos. Es tolerante: hay valoración de la diversidad, pero desde que se busca significados y sentidos, hay también definición democrática. Se trata de un consenso movilizador, que busca nuevas salidas y no de «acuerdismos» inoperantes.<sup>8</sup>

vii) Implica profundos procesos de *aprendizaje*, sobre todo de «otredad» pues sin tener en cuenta a los «otros», no hay comunidad de argumentos. Se beneficia de la riqueza de lo diverso. Y si hay otros, tiene voz —que puede ser de tono firme— pero también tiene oídos. El aprender funda la posibilidad de cambiar y flexibilizar. En la «conversación planificativa», las partes ingre-

---

8 El hecho de proponer un proceso de planificación consensuado no garantiza que todo «salga bien», pero si hay más garantías que si se procediese de un modo vertical y autoritario. Asimismo, un proceso consensuado —al disminuir sustancialmente los costos de transacción en términos de conflictos, boicots, etc.— tiene mayores probabilidades de que se logren decisiones de mayor calidad y de asegurar una implementación adecuada.

san en un proceso de aprendizaje y transformación mutua a fin de consensuar una comunidad de argumentos.

viii) Es *inventiva y creativa*. Inventa nuevos escenarios-situaciones, plantea analogías, desarrolla metáforas y significados, renueva argumentos. En contextos conflictivos a los que siempre confronta, crea y genera juegos-soluciones, síntesis e instancias superadoras. Acepta *diversas formas de conocimiento*: en ella pueden convivir la economía, la estadística, la moral y la estética (hasta la poesía según de lo que se trate).

ix) Institucionalmente, la planificación es *pluralista*: comprende el *Estado* (en sus diversos niveles), el sector privado (basado en la búsqueda de la ganancia) y las más diversas manifestaciones orgánicas de la sociedad civil. Cada uno con roles específicos y en lo posible, complementarios. No todo es responsabilidad del Estado, pero como descrito en el punto ii), hay esfera pública.

x) Desde que hay recursos en juego hay costos asociables a distintos cursos de acción. Por lo tanto, hay *razón instrumental*: hay optimización de recursos sobre diferentes resultados esperados. Más que decir que A causa B se trata de descifrar si una política A, puede maximizar el valor de B. Ahora bien, la razón instrumental no es hegemónica. No se la ignora pero se trata de hacerla compatible en el contexto de un capitalismo democráticamente gobernable.

## CONCLUSIÓN

América Latina tiene dos problemas básicos a resolver en la agenda de su desarrollo: en primer lugar, la construcción de una democracia activa, de prácticas cívicas transparentes, de justicia independiente y de construcción de actores-sujetos emancipados; y en segundo lugar, la inclusión de grandes sectores de la población a una vida económica con igualdad de oportunidades, de acceso a empleos productivos y a los beneficios del progreso técnico. En esa agenda, los procesos de planificación pueden hacer una diferencia radical en términos de posibilitar el desarrollo de una comunidad de argumentos —sobre la sociedad, la economía y la política— que generen una ciudadanía emancipada de la pobreza y la desigualdad y abierta a las posibilidades de la libertad.

Ahora bien, dada la escala de desigualdades económicas y las actuales relaciones de poder en la Región, el concepto de planificación que proponemos: ¿no es un acto de ingenuidad e inocencia? ¿No es un idealismo creer en el poder de la discusión democrática, en la fuerza de la construc-

ción de argumentos, mientras las fuerzas que mueven el capitalismo nos oprimen cada día más?

Pensar la planificación fuera de un proyecto de construcción sería restaurar su potencial verticalista y autoritario. La pregunta es: ¿es posible plantear que exista una forma de «razón pura», autónoma y ajena a una construcción común a través de argumentos y debate entre personas humanas? Porque creo que la respuesta es negativa, una propuesta de planificación como acción comunicativa forma parte del proyecto más amplio de construcción de una democracia activa y de emancipación de toda forma de fundamentalismo basado en discursos «únicos», principalmente el economicista. E implica también la afirmación de una libertad positiva, como actores con posibilidad de construir, en contraposición al abandono irreflexivo que disuelve toda energía humana en un tiempo futuro, insustancial y vacío...ausente de contenidos.

De otro lado, estamos viviendo un período de la historia en donde el concepto de mercado como mecanismo social único y autoregulatorio tiene una clara hegemonía. Hoy en día, el corazón de la lógica de la acumulación capitalista pasa por la construcción comunicacional del discurso sobre el mercado, sobre su carácter eficiente, transparente y liberador de la energía e inventiva humana. Por eso hay que «escuchar los mercados»...cuya voz es construida desde círculos académicos y publicitarios con la misión de plantear su carácter distributivamente «inofensivo», de esconder su lógica socialmente excluyente y de hacer «invisible» poderosísimos intereses económicos. No se trata tampoco de «ignorar» los mercados, puesto que ello constituiría una ingenuidad política de la mayor magnitud. Pero como todos sabemos y es de nuestra experiencia, el interés individual y el egoísmo sin contención como principios organizativos de la economía y de la sociedad, generan amplios espacios de desigualdad y exclusión cuyas formas más exacerbadas son el principal desafío de la democracia (porque convengamos que hoy en América Latina el desafío a la democracia es el mercado y no la planificación).

De nuevo aquí la pregunta colocada de una manera simple sería: ¿se trata de hacer una democracia gobernada por los mercados o de establecer las bases para una gobernabilidad democrática de los mercados?<sup>9</sup> O, en otras palabras: ¿se trata de que todo proyecto político en el capitalismo sea sólo «administrar» los requerimientos funcionales del mercado? Porque en este caso también creo que la respuesta es negativa, la posibilidad de un juego político abierto que «democratice» el capitalismo, radica también, —entre otras cosas— en la planificación como construcción comunicacional social-

---

9 Una discusión extensa sobre este punto particularmente concentrada en el enfoque de Public Choice figura en Self, P. (1993).



mente compartida; como comunidad de argumentos plurales —incluyendo la ciencia, los valores y la estética— desarrollados en consenso; en un devenir en búsqueda continua de instancias superadoras... de una historia abierta como posibilidad... plena para el ejercicio de la libertad.

Y para terminar: pareciera haber llegado el momento en América Latina de poner en su justa dimensión aquellas «supersticiones económicas» que *ocultan y hacen invisible una mano* que, si fuera tan benéfica como algunos postulan, debería transitar espacios más transparentes y exponerse a la discusión, a la crítica y a la fuerza argumental que implica la construcción de la democracia.

## BIBLIOGRAFÍA

- BERLÍN, I. (1996). *Four Essays on Liberty*. Chapter 2: Two Concepts of Liberty. Oxford University Press. Oxford, UK.
- BUSTELO, E. S. (1996). *Planificación Social: del Rompecabezas al «Abrecabezas»*. Cuadernos de Ciencias Sociales N° 92. Programa Costa Rica FLACSO, San José, Costa Rica.
- FRIEDMANN, J. (1987). *Planning in the Public Domain*. Princeton University Press. Princeton, USA.
- HABERMAS, J. (1984). *The Theory of Communicative Action*. Vol. I: Reason and Rationalization of Society. Heinemann Polity Press. London, UK.
- FISCHER, F. Y FORESTER, J. EDITORS (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. UCL Press Limited. London, UK.
- SELF, P. (1993). *Government by the Market? The Politics of Public Choice*. Macmillan, London UK.