

PLANIFICACIÓN, GOBIERNO Y PODER

Centro de Estudios Económicos y Monitoreo de las
Políticas Públicas-CEMoP

Benjamín Hopenda – Claudio Casparrino

PALABRAS CLAVES:

Ecuación progresista, capitalismo nacional, crisis de planificación, stagflatio, plan trienal, redistribución regresiva, estructuralismo, ecuación progresista, puja dialéctica, programación de desarrollo, tecnoploticocracia, conflicto de campo.

"Una cosa es hablar del Estado y otra es hablar del gobierno y del poder. Son cosas diferentes. Cada vez creo más que el tema central es el poder, sus conflictos y su solución. La planificación puede cambiar algo en la medida en que se afianza y se construye poder. Cuando se da una ecuación progresista debe aprovecharse en el sentido de la construcción permanente de poder. Para eso la planificación es un instrumento clave. La planificación objetiviza y racionaliza el ejercicio de las funciones del Estado. Por ejemplo, Kubitschek, en el Brasil, definió las actividades estratégicas para los siguientes cincuenta años. Yo sostengo desde hace tiempo la necesidad de un plan que defina, objetivice y formalice las políticas de una estrategia. Estoy convencido de que en la Argentina necesitamos un plan como exposición racional y objetiva de las políticas y las estrategias de desarrollo".

Claudio Casparrino (CC): El concepto de planificación económica, luego de su auge mundial en los cincuenta años posteriores a la crisis de 1930, había caído en desuso en América latina. Ahora reaparece en los discursos políticos, en debates académicos y en artículos periodísticos de la última etapa e incluso Venezuela, Bolivia y Ecuador están retomando la planificación. ¿Cuáles son las razones por las que reaparece este corriente, esta disciplina, luego de la crisis de los ochenta y los noventa?

Benjamín Hopenbayn (BH); Recordemos que la planificación económica surge de la concepción general de que el Estado es el protagonista que debe conducir la economía. Se vincula así a las ideas de Keynes surgidas de la gran crisis mundial de 1930. Esta noción queda inserta en la corriente dominante del pensamiento económico desde ese momento, que yo llamo la corriente ortodoxa de entonces, aunque hoy se reconozca mejor en las corrientes llamadas heterodoxas. La economía requiere un orden que no se puede librar al mercado. Puesto que la teoría de Keynes se refiere centralmente al ciclo económico, se infiere que no se puede dejar que el ciclo funcione como mecanismo del libre mercado, porque ello conduciría inevitablemente a crisis y depresiones cada vez más profundas.

La idea central se refiere al papel del Estado o, más bien, a la puja dialéctica entre Estado y mercado. Yo creo que a través del rol del Estado se puede seguir toda la historia de la economía contemporánea. A raíz de la gran depresión el Estado toma cartas importantes en la construcción de la política económica. Puede decirse que en el caso argentino no hubo planificación hasta el primer peronismo pero, aun con el dominio conservador, el Estado argentino se fortaleció muchísimo como consecuencia de la crisis de los años treinta. Se crean el Banco Central, las juntas reguladoras, la Dirección de Vialidad. No se discute la creación de YPF y otras medidas de la época. ¿Para qué se fortalece el Estado en los años treinta? Keynes lo dio a entender en el Reino Unido: para salvar al capitalismo nacional.

Una experiencia diferente se dio en las entonces nuevas economías socialistas, en las cuales se impuso una planificación centralizada. Después de la segunda guerra surge una suerte de teoría intermedia, sobre todo en los países escandinavos y otros como Holanda: la denominada planificación orientadora.

En América latina la idea de la planificación, de todos modos, se asociaba todavía a la militar estratégica como el caso de Alemania durante la segunda mitad del siglo XIX o propia de las experiencias comunistas. Eso determina que en los comienzos de la CEPAL no se hable de "planificación" sino de "programación del desarrollo", como se ve en los primeros documentos. Con el tiempo, sin embargo, el concepto

se va legitimando en Europa y otros países, como la India, y pasa a hablarse directamente de planificación.

El auge de la planificación va montado en la idea, posterior a la gran crisis, de que el Estado debe tener un rol que protagonice en la conducción de la economía. Planificar no es sino aplicar una tecnología adecuada que, además, está bastante respaldada por el surgimiento de las cuentas nacionales como instrumentos para medir la evolución de las variables macroeconómicas.

Este concepto se vincula con la idea del desarrollo no como algo espontáneo sino como política, que se identifica con los primeros años de la CEPAL. Valga la anécdota, sin embargo, de que la idea surge con Rosenstein-Rodan en Londres, bajo las bombas alemanas, en su proyecto para reconstruir la cuenca mediterránea de Europa -principalmente Grecia, España, Italia y Turquía-, una vez ganada la guerra.

Se produce una confluencia de realidades y teorías que llevan hacia una mayor intervención y un rol protagonizante del Estado, con visiones de largo plazo, un planeamiento estratégico. En el caso latinoamericano el planteamiento estratégico fue la industrialización. Por eso la planificación va unida al desarrollo en América latina. Por eso hablamos de "planificación del desarrollo". En Holanda no se les ocurre hablar de la planificación del desarrollo. Es algo propiamente latinoamericano. ¿Por qué? Porque surge con CEPAL, que es el ente que plantea la necesidad del desarrollo y la planificación como herramienta para orientarlo y lograrlo.

Hasta aquí vemos el auge de la planificación. Pero la pregunta induce a pensar a qué se debió la decadencia y aun el abandono de estas ideas. El proceso, como decíamos, viene amarrado *al* keynesianismo, al auge de la idea de la sociedad de bienestar, de un desarrollo orientado desde el Estado y no librado a las fuerzas del mercado, a la idea de que las injusticias son el resultado de las asimetrías entre ricos y pobres dentro de los países y que, en última instancia, se reproducen en el nivel mundial entre países ricos y pobres, etc. Para atacar esas asimetrías se requiere un diagnóstico y se construye una estrategia, que se formaliza con un plan.

En los años setenta se produce una importante crisis internacional, caracterizada por un estancamiento con inflación-la famosa *stagflation* en el centro del mundo. Su proyección hacia América latina no es solamente económica. Tiene importantes consecuencias políticas: los golpes militares que derrumban los modelos de Estado intervencionista propios de la Argentina, Chile y el Uruguay, cuyos gobiernos podrían ser considerados en general progresistas o con matices populistas, más allá del nombre del partido predominante, sean socialistas, peronistas, o el varguismo en el Brasil.

Las intervenciones militares cortaron de raíz este proceso. Se planteó en términos de guerra, y en una guerra ganan los más poderosos. El bando más poderoso era el capitalismo occidental. La URSS estaba muy lejos y tenía sus problemas. La teoría de la dependencia, con su relación entre centro y periferia, es elaborada entre otros por Cardoso, más tarde presidente del Brasil, y por el sociólogo chileno Enzo Faletto.

CC: *Me llama la atención que no hablas de crisis de la planificación*

BH: La planificación depende de la realidad, no la realidad de la planificación.

CC: *Si, pero vos no estás diciendo que falló la planificación y que por eso no se aplicó más. Ese suele ser el argumento más frecuente a la hora de explicar el abandono de esta técnica. Tu mirada va más allá, a las condiciones del capitalismo mundial de la época...*

BH: Cuando el capitalismo de libre mercado entra en una crisis, como en los años treinta, se habla de una crisis de la teoría económica convencional, que es reemplazada por otra teoría que explica mejor la crisis. Después de la guerra hay un renacimiento del pensamiento capitalista económico ortodoxo, a partir de Milton Friedman, cuya influencia se extiende en la academia norteamericana y luego en Europa. Empieza a producirse una puja entre keynesianismo y anti keynesianismo, el monetarismo que hoy llamamos neoliberalismo. El anti-keynesianismo sostiene el principio de la libertad de los mercados, como algo más eficiente, en oposición al keynesianismo, que sustenta la idea de que un crecimiento más eficiente debe incluir el problema de la distribución y que es necesario "poner en caja a los mercados". La crisis de los setenta, con la inflación que se desata en los países centrales, unida

a la recesión *stagflation*-, socava el paradigma keynesiano, y se ve la solución en el monetarismo. El principio es que si se deja que la oferta y la demanda el libre mercado se equilibre se vencerá la inflación y será posible retomar el camino del crecimiento. Refuerza esta corriente la decadencia del gran Estado planificador, la Unión Soviética, que, por cierto, responde a otras causas que no tenemos tiempo de desarrollar porque nos iríamos a la historia de la humanidad en los últimos cincuenta años.

En la actualidad, la nueva situación de crisis del neoliberalismo hace que otra vez se esté hablando de planificación. Si el neoliberalismo fracasó al pretender dejar todo librado al mercado, se demuestra la necesidad de una vigorosa intervención del Estado. En este marco se presenta una nueva oportunidad a la planificación, aunque el ámbito no sea el de los cincuenta o los sesenta.

CC: Vos estabas diciendo que la planificación tuvo por finalidad salvar capitalismo. Vale marcar que cuando el Estado tenía mayor participación en la economía algunos índices de bienestar social evidenciaban un comportamiento más satisfactorio.

BH: La planificación es un instrumento que opera sobre el ciclo, dando un rol protagonista al Estado. Es muy importante definir quién es el protagonista principal, cuál es su papel, cuáles son las consecuencias de esa elección. Luego se puede pensar en mejorar el libreto. Traigo a colación que hace no mucho, conversando con un alto funcionario del Ministerio de Economía, me preguntaba qué le estaba faltando a un proyecto político que había recogido adhesiones con la causa de los derechos humanos, la reforma de la Corte Suprema, que había promovido la re estatización del sistema jubilatorio, la refinanciación de la deuda unida a la liberación de la dependencia del Fondo Monetario, la asignación universal por hijo para luchar contra la indigencia y la pobreza, entre otras medidas. Yo le contesté que falta hacer y presentar un plan de desarrollo económico y social. Hablar de modelo es una cosa vaga. Si se enuncia el plan, si se tiene el plan, ya no se discute la teoría del modelo, sino que se va a lo concreto y se puede evaluar si ese plan sirve para mejorar la situación económica argentina, para ir a lo que se podría caracterizar como sociedad de desarrollo con inclusión o sociedad del bienestar.

Hacer planificación no es simplemente elaborar y anunciar un plan, sino armar una red en el Estado que pueda confluir hacia un plan general. En 1973, aquí en la Argentina, nosotros hicimos un plan trienal en seis meses con metas por sectores y territorios. Eso fue posible porque se tenían orientaciones generales de política o estrategia y porque había antecedentes y organismos de planificación extendidos a lo ancho de la Administración Pública, como el CONADE. Hoy hay que reconstruir la estructura administrativa, porque no tenemos un aparato administrativo del Estado. Sin ese aparato administrativo que determine las necesidades de cada sector y de cada región no es posible una verdadera planificación.

En primer lugar, hay que hacer una planificación central orientativa, y luego hay que ir armando la red de planificación y presentando un plan que será macroeconómico. La inclusión social y la reducción de la pobreza requiere coordinación de políticas y deberá ser consistente con el plan general.

CC: *¿Los actuales grados de coordinación del Estado no son suficientes?*

BH: El estado está destruido por 25 o 30 años de neoliberalismo, de un desarme consciente, con la dictadura, con la década más que perdida de los '90. Fueron desarmando el Estado para dejar que los mercados actuaran en libertad y lograran equilibrios "eficientes".

CC: *¿Existe la posibilidad de establecer una política exitosa de construcción de esas herramientas institucionales?*

BH: Sí, por supuesto. Hay dificultades que vencer, aparte de la orientación estratégica. También hay que vencer la resistencia burocrática que es normal en todo proceso de cambio. Otra dificultad es que se necesita gente capaz de *planificar*. La incógnita es si esa gente está me refiero a técnicos calificados, y en caso afirmativo, si es posible la coordinación, *optimizando* el uso de lo que ya existe. A lo mejor nos encontramos con la sorpresa de que lo que existe es más de lo que pensábamos. Cuando elaboramos el Plan Trienal, lo hicimos en pocos meses, porque ya estaba la organización, con el antecedente del CONADE, que venía funcionando casi en silencio.

CC: Al igual que en décadas pasadas, los detractores de la planificación, en especial los que pertenecen a las corrientes ortodoxas del

pensamiento económico, sostienen que la intervención estatal es siempre generadora de ineficiencias que redundan en frenos al crecimiento. Muchos economistas de la CEPAL trabajaron y construyeron, entre otras herramientas, la idea de las "restricciones estructurales" al desarrollo. Incluso en la actualidad hay un conjunto de economistas que vienen planteando este debate entre eficiencia del mercado y restricciones estructurales. ¿Crees que es un debate que sigue teniendo actualidad o pertenece a los anaqueles de la historia del pensamiento económico latinoamericano?

BH: Treinta años de neoliberalismo han dado más actualidad a ese debate, porque han profundizado y extendido una cierta estructura económica y social. Hay cosas que son difíciles de explicar. Entre 2003 y 2007 la Argentina creció a un promedio de un 9% anual, por lo que la pobreza se tendría que haber reducido mucho más, incluso considerando la existencia de un gobierno del campo progresista con mayoría parlamentaria. ¿Por qué bajó tan poco la pobreza? ¿Por qué no hubo inflación al principio y luego sí? ¿Hay problemas coyunturales o hay problemas estructurales? Por los síntomas que pueden observarse, hay problemas estructurales. Veámoslos en relación con los que se planteaban en los 60.

Sea como fuere, hoy no tenemos un problema externo. La reestructuración de la deuda ha hecho que la relación entre deuda pública y PIB sea inferior a la de muchos países europeos. A mi parecer, si tratamos de identificar actualmente las deficiencias estructurales, podemos pensar en tres grandes áreas. La primera está constituida por la estructura productiva. Tenemos altas tasas de crecimiento con superávits externos, con una fuerte expansión de la producción primaria mediante una revolución tecnológica que no genera empleo tal vez lo contrario y, por lo tanto, grandes masas de población que se desplazan a los centros urbanos. Aquí la pobreza y la exclusión se hacen visibles. Tenemos una industria que ahora está creciendo, que de alguna manera también está exportando, pero que no tiene un sostén claro del Estado. No hay un Banco Nacional de Desarrollo como en el Brasil. Tenemos sectores competitivos en nuestra industria, pero hay muchos otros que no lo son, y en este mundo globalizado no pueden serlo a menos que reduzcamos mucho los salarios, para competir con países como la India o México. ¿Cómo crecer con fuerte creación de empleo decente? Creo que ahí hay un problema de la estructura productiva, que habría que estudiar mejor.

El otro problema estructural es el de la distribución del ingreso. La economía del país crece, pero la distribución del ingreso no cambia y hoy la deuda social es para mí lo que era la deuda externa hace diez años. La deuda externa era el palo en la rueda de la economía argentina y hoy la deuda social es el palo en la rueda de una sociedad de bienestar en la Argentina. Esto también se puede insertar en un sistema de planificación. Hay factores como el mercado de trabajo o el acceso a servicios sociales básicos que pueden ser tratados mediante políticas eficientes para combatir los graves efectos de la pobreza y la desigualdad.

En la Argentina tenemos que encontrar la forma de resolver el problema estructural de la persistente redistribución regresiva del ingreso. Es obvio que la reforma tributaria es una de las mejores herramientas para atender ese objetivo. El problema que se produjo con la intención de aplicar el sistema de retenciones móviles, la "crisis del campo", no es sólo estructural sino político. Parafraseando a un economista estadounidense, el denominado "conflicto del campo" fue una rebelión de contribuyentes.

CC: Una consecuencia grave es que, al parecer, impuso límites a la capacidad y al grado de intervención del Estado sobre un desequilibrio tan grande como el que generaban los altos precios *Internacionales en la estructura interna de precios*.

BH: Fue aprovechado políticamente. Ahí se armó la oposición integrada por los sectores del privilegio, como decíamos antes.

Hay una tercera restricción estructural en la Argentina, que es la territorial. Este es un país no integrado territorialmente. Hay que buscar la forma de quebrar la desintegración territorial. Se puede ir también a restricciones que en otra época eran consideradas estructurales, como la inflación. Esta cuestión sigue siendo un gran desafío de la política económica, y no hay consenso ni ortodoxo ni heterodoxo que oriente políticas capaces de reducir la tendencia persistente a la inflación en nuestro país, sin que esto signifique el ajuste que pagan los pobres. Sin embargo, yo creo que la Argentina aprendió a manejar mejor la macroeconomía: valoramos los equilibrios, externo y fiscal, la importancia de la política monetaria, etcétera. Algo se habrá aprendido con tanta experiencia inflacionaria acumulada. Lo que no está claro y para mí es el obstáculo principal es la reestructuración productiva, la redistribución del ingreso asociada con un mayor bienestar y la integración territorial.

CC: No obstante, se ha extendido la idea de que una macro-económica "Virtuosa" resuelve todos los problemas. Te pregunté acerca de las restricciones porque, ante desequilibrios estructurales muy fuertes, los beneficios del crecimiento parecen concentrarse nuevamente en algunos sectores sociales, poniendo en evidencia barreras muy fuertes que incluso esa macroeconomía no puede resolver.

BH: Planteas un problema que te sugiero pongas entre signos de interrogación: ¿la "macro" virtuosa es solamente la del equilibrio, o hay un tema de distribución que se está pasando por alto? La "macro" también es un tema de distribución. Tomar la "macro" del equilibrio general como ideal es caer en la trampa ortodoxa. Ahí hay un tema de asignación de recursos, de distribución.

Podemos decir que lo que se considera como macro "virtuosa", que está muy cerca de la del "equilibrio", toma en cuenta solamente el equilibrio del crecimiento y la estabilidad de precios. En cuanto se le saca una de las patas deja de ser virtuosa. Hay una economía que responde a los intereses de una sociedad, y la planificación es una forma de lograrla, integrando esa "macro" con la estructura productiva, con la distribución del ingreso, con el pleno empleo, con las transferencias, con servicios sociales básicos. Hay que tener claro lo que se busca para promoverlo.

CC: Estás sugiriendo que la idea de "macro " virtuosa y heterodoxa mucho más allá de lo que convencionalmente se entiende, y que necesariamente incluye grados de planificación,..

BH: Y que de alguna manera pueda aprovechar mejor las técnicas de planificación para transformar una estrategia en políticas consistentes entre sí, con objetivos claros.

CC: Durante nuestra conversación hiciste referencia al Plan Trienal 1974-1977, en cuya elaboración tuviste una responsabilidad central. El diagnóstico y las principales líneas de acción sobre las que se basaba ¿siguen teniendo algún grado de vigencia? ¿Es un documento sobre el que se pueda volver para pensar los requerimientos de la actualidad? Es una pregunta que conlleva el riesgo de suponer que nada ha cambiado entre 1974 y la actualidad, pero permitirme formularla igualmente....

BH: La Argentina no se quedó en el tiempo, sino que cambió para peor. La concentración del ingreso no se estabilizó, sino que empeoró. No es la misma Argentina, sino otra con ingresos más concentrados y mayor

pobreza. Es otro país. Cuando decimos que la Argentina se quedó en los últimos treinta años, es simplemente una referencia a la tasa de crecimiento, pero nos estamos olvidando de la distribución y de otros efectos sobre la sociedad.

Paradójicamente el Plan Trienal sigue teniendo vigencia, porque está basado sobre la idea de que el país estaba mal y que había que reconstruirlo. Hoy vemos que ese país estaba mucho mejor de lo que ésta esté. Hay que reconstruir muchas cosas. No tenemos los estudios parciales, pero conocemos algunos casos relevantes. Sabemos que hay una revolución tecnológica en el agro que ha permitido potenciar las exportaciones y cambiar la inserción argentina en el mundo. Eso es importante. En los 70 era un problema grave, y esa restricción externa ahora se superó. Y salvo que venga una catástrofe, una hecatombe de precios, no tenemos por delante un problema en ese aspecto. Por otra parte, uno podría decir que en ese entonces no había deuda. Después se formó una deuda monstruosa, que ahogaba al país. Felizmente, pudo reestructurarse y ahora la deuda externa no es un problema grave, a pesar de lo que pueda parecer por este desbarajuste ligado al uso de las reservas para financiar servicios, *que* es un tema puramente político, de poder.

Lo interesante sería formar un grupo de cierto nivel que tome el Plan Trienal, lo vaya estudiando, vea lo que es aplicable y cómo podemos avanzar, y a partir de ahí proponga qué hacer. Si se tienen los datos sobre la realidad actual eso es posible. Y los datos los tenemos, con estos ejercicios del modelo de simulación que hacemos en el marco del Plan Fénix. La realidad la conocemos, pese al controvertido INDEC. Hay puntos de referencia, aunque la inflación oficial se ubique en el 8% y otros afirmen que llega al 30%. Déjame decirte que, en mi recuerdo, el Plan Trienal es un plan de construcción del país deseado, casi *la planificación* de una utopía. Pero a esta altura del tiempo yo puedo decir, con cierta osadía, que el planificador debe ser utopista e intervencionista en su primer diseño. Siempre hay tiempo de acercarse por etapas a la realidad. Pero sin aceptarla como dato dado.

CC: Cuando se observa la experiencia latinoamericana, se desfoca el Plan de Kubitschek en el Brasil...

BH: El caso de Kubitschek es muy interesante, porque a mediados del siglo XX fija líneas estratégicas de Estado que siguen vigentes en el siglo XXI: hacer del Brasil una gran potencia. Esto define políticas de Estado todavía ausentes en la Argentina, lo que antes se llamaba un proyecto nacional. Cabe mencionar que el Brasil ha contado con el apoyo estratégico de Estados Unidos, por lo menos desde su participación en la segunda guerra mundial. Es la vieja idea estratégica del Brasil y Estados Unidos como dos grandes socios, que tal vez se esté haciendo realidad, con la competencia que siempre se da entre socios. Es una metáfora.

CC: En un seminario realizado por el ILPES en 1965, del cual vos participaste junto con Prebisch, Matus, Cardoso y Sunkel, entre otros, se concluyó que los esfuerzos parciales de los países de la región en materia de exportación de productos básicos, sustitución de importaciones, inversiones en infraestructura e integración regional resultaban insuficientes para resolver los principales problemas de la población latinoamericana. Esa afirmación resulta llamativa o paradójica hoy, cuando esas políticas figuran casi como cuentas pendientes dentro de los objetivos de desarrollo actuales.

BH: Hoy hay que pensar en qué se consideraba suficiente a mediados de los sesenta. En aquella época había una noción de desarrollo muy dinámica. Era una época de oro de la economía mundial y latinoamericana. En 1965 se vivía una sensación de auge pero con la idea también de que las herramientas en uso no permitían hacer todo lo necesario. Era una época de plena vigencia del estructuralismo, no sólo económico sino también social. Esto último bajo la inolvidable orientación de un sociólogo español que ingresó e influyó mucho en la CEPAL, don José Medina Echavarría. En el exilio, después del golpe militar que destituye a Allende en 1973, Carlos Matus que, mencionémoslo, estuvo preso por un tiempo en una isla del sur de ese país recoge esa experiencia traumática e introduce en la discusión de la planificación la necesidad de incorporar explícitamente variables sociopolíticas. Esa afirmación corresponde a la idea de que debe haber una visión más integrada de lo social y de la planificación, cómo integrar a la planificación las grandes brechas sociales, territoriales, los desequilibrios productivos. Con la *expansión* de las exportaciones y la sustitución de importaciones se avanzaba por el camino de la industrialización, lo cual permitiría resolver dos brechas fundamentales, la externa y la del empleo. Recordemos que la integración regional estaba en pañales, con la fundación de

la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Por otra parte, hay que reconocer que ya ese diagnóstico incorporaba la necesidad de reformas estructurales con un alto potencial de conflicto social y político, como la reforma tributaria y la reforma agraria. En retrospectiva, se consideraba entonces, y *tal vez se siga hablando* ahora de problemas de coordinación, problemas importantes de insuficiencia.

CC: Al iniciar esta conversación hiciste referencia a cambios mundiales profundos que determinaron el abandono de la planificación y propiciaron un proceso de liberalización económica. En cambio, autores como Caros de Mattos hablan de "crisis de la planificación" y proponen políticas de incremento de la eficiencia y la productividad urbana local como una planificación adecuada a las circunstancias actuales, basada sobre la atracción de inversiones. Desde luego desechan todas aquellas ideas tendientes a propuestas planificadoras de carácter más global o general.

BH: Eso es lo que se expresa a través de la economía social. Se parece bastante a los planteos de José Luis Coraggio. Es el desarrollo local. Supone que hay que acercar más a los ciudadanos a las decisiones económicas que los conciernen o afectan. Yo no veo una contradicción entre la planificación macroeconómica y otros ámbitos de planificación, sectorial y territorial. La visión general debe recoger las necesidades y objetivos parciales, ya sean de ramas de la producción, de la infraestructura, como de problemas provinciales, municipales, etcétera. La idea de desarrollo social, que comparto, acercaría a los ciudadanos a la definición de la política del Estado y a su participación en ella. Son dos formas de definir la planificación, entre muchas otras, como ser la planificación de las multinacionales. Sabemos muy bien que las multinacionales planifican.

CC: Podría pensarse, entonces, en ciudades con presupuesto participativo u otros mecanismos similares, pero si la "macro" no es virtuosa y no existen las herramientas públicas para resolver las restricciones estructurales de las que hablábamos hace un rato, lo que se promueve es la competencia entre los elejidos locales por la captación de inversiones.

BH: Creo que hay algo de eso en el sentido de que la planificación, que se considera un gran paraguas global, una tienda donde todos tienen que acomodarse, en realidad es algo localizado, de cada región. Esas posiciones, la de De Matos o Coraggio, o también Rofman, tienen cosas que se pueden aprovechar, pero ha quedado demostrado que no se

puede tirar la "macro" por la ventana, porque pertenecen a ella los instrumentos de intervención y regulación del Estado. No hay por qué plantear esas alternativas entre blanco o negro. Tendrían que articularse las estrategias económicas locales, sectoriales y macro, sobre todo entre los sectores que entran en el arco progresista.

CC: *Vos mencionabas a Matus y a Medina Echavarría como parte de una corriente que aparece en la CEPAL...*

BH: Representan posiciones totalmente distintas. Medina Echavarría era un sociólogo y Carlos Matus un economista. El primero era más bien socialista mientras que el segundo un revolucionario, que cae preso en Chile tras el golpe de 1973 y se va a trabajar a Venezuela. Para esa época Medina Echevarría ya no está en la CEPAL. Como ya te dije, cuando Matus está en Venezuela empieza a pensar los resultados de la experiencia chilena y entiende la necesidad de articular las variables sociales y políticas. Una de las ideas que me parecen más interesantes de Matus es la referida a la dinámica de la planificación. Él hace explícito lo que estaba implícito, que es el sustento de todo lo demás, las relaciones de poder, el poder relativo.

CC: *Es un momento adecuado para pensar estas cosas...*

BH: Cambió el voto de una senadora y ya no se puede rechazar a Marcó del Pont...

CC: Si hace pocas horas los medios informaban que estarían los votos para confirmarla y aprobar su pliego...

BH: Ahora parece que sí, pero hace dos horas no. Fíjate lo que es el poder...

CC: Al parecer, en muchas oportunidades se le asigna equívocamente al Estado una capacidad de manejo del poder, de gestión de la realidad latinoamericana que, como estamos conversando, no parece ser muy acertada. ¿Cuál es tu opinión?

BH: Una cosa es hablar del Estado y otra es hablar del gobierno y del poder. Son cosas diferentes. Cada vez creo más que el tema central es el poder, sus conflictos y su solución. La planificación puede cambiar algo en la medida en que se afianza y se construye poder. Cuando se da una ecuación progresista debe aprovecharse en el sentido de la

construcción permanente de poder. Para eso la planificación es un instrumento clave. La planificación objetiviza y racionaliza el ejercicio de las funciones del Estado. Vos pusiste el ejemplo de Kubitschek, quien definió las actividades estratégicas para los siguientes cincuenta años. Yo sostengo desde hace tiempo la necesidad de un plan que defina, objetivice y formalice las políticas de una estrategia. Estoy convencido de que en la Argentina necesitamos un plan como exposición racional y objetiva de las políticas y las estrategias de desarrollo.

CC: ¿Entonces le atribuis a la planificación la capacidad de cimentar una etapa o experiencia política?

BH: Le doy la dimensión de un buen instrumento, entre otros. Cimentar una alternativa política exige muchos instrumentos. La planificación es un instrumento eficiente, aunque hay otros.

CC: Pero si, además de cimentar una experiencia política, asumimos que la planificación es una herramienta útil para generar cambios en la estructura económica y social por ejemplo modificando la distribución de la riqueza e ingresos, la propia elaboración de un plan podría suponer la elección de un escenario de conflicto político.

BH: Aquí asoma la cuestión del papel de la tecnocracia o, mejor dicho, la "tecnopoliticocracia". Yo me considero un tecno político, y he ejercido la tecnocracia. Lavagna es un ejemplo similar, y ha sido muy eficiente para la solución del problema de la deuda y su reestructuración. Para la realización del Plan Trienal intervinieron unos 150 técnicos, de los cuales una docena eran tecnopolitócratas. Con ese equipo se arma un escenario que responde a los intereses de los políticos. Los que tienen el poder tienen una idea de dónde quieren ir... aunque lamentablemente en muchos casos no sea así y se preocupen más por obtener el poder y conservarlo, siguiendo los consejos de Maquiavelo, que por cómo utilizarlo. En este último sentido podríamos definir la política como el arte de imaginar, en sentido de futuro, un camino de acción para construir una determinada sociedad.

Por ejemplo, si uno quiere crecer al 7% tiene que pensar cómo lo va a lograr y qué va a privilegiar para ello, el incremento de las exportaciones, la inversión pública, todo ello teniendo en cuenta cómo van a quedar las restantes variables. En síntesis, el rol del tecno político

es responder a la conducción política planteando posibles vías e instrumentos para que la conducción política elija la más conveniente a sus objetivos de trascendencia nacional.

Como tecno político de la planificación me tocó asesorar a distintos gobiernos de diversos países, en contacto directo con los responsables de la planificación. Se desarrollaban discusiones acerca de políticas y estrategias, y no tanto de instrumentos. No se aplicaban demasiado, todavía, los modelos matemáticos. Tenía más importancia el vínculo entre el tecno político y la estructura política, porque el tecno político puede definir mejor las formas de alcanzar los objetivos económicos y sociales del político. Estoy seguro de que el plan de Kubitschek no lo hizo él. ¿Quiénes lo hicieron? Un centenar de tecno políticos. Pero Kubitschek fue el que dio la gran estrategia: hacer del Brasil una gran potencia.

CC: Volviendo un instante a Matus, ¿cómo se resuelve esa tensión entre el plan como definición de una política y el poder compartido o distribuido?

BH: El plan es una propuesta técnica. Para desarrollar un país hay que programar el desarrollo. Yo digo que es una propuesta tecno política, porque cuando se habla de programar el desarrollo se toma partido respecto del papel del Estado en la construcción de la sociedad.

CC: Sin embargo la elaboración del plan supone un análisis de las posibilidades políticas, un conocimiento acerca de los actores y cómo van a operaren ese contexto...

BH: La planificación es un proceso interactivo muy importante entre políticos y técnicos. El plan no es solamente lo que resulta del trabajo de 50, 100 o 200 técnicos, sino el resultado de esa interacción.

CC: ¿Por eso resaltabas la dinámica en las elaboraciones de Matus?

BH: Claro. Él lo hace explícito. Cuando, en el año 73, estudiábamos el tema de la inversión pública, por ejemplo, consultábamos a la gente de Energía y de YPF para informarnos sobre sus necesidades. Entonces podía articularse un proyecto de política energética. De todos modos es difícil definir dónde termina la técnica y dónde empieza la política. La política y la técnica no deben escindirse. No es solamente una necesidad de

modificar lo que se hace lo que lleva a un plan, sino completarlo, articularlo, mejorarlo y, de paso, tener una buena carta de presentación para cuando surja la controversia política.

CC: *¿El plan puede, al menos, ordenar el debate y el conflicto?*

BH: Puede ponerlo al descubierto...

CC: *Me llamó la atención tu afirmación acerca de la posibilidad de avanzar en un proceso de planificación en nuestro país, y que esa planificación posible puede ordenar y explicitar lo que llamamos vagamente "modelo". Abruma un poco pensar que, como también afirmabas, necesitamos pensar en otro Estado...*

BH: No tanto, porque las demoras naturales de reformas del Estado pueden aducirse como argumento para demorar la planificación. Mientras mejor Estado tengamos, mejor planificaremos y tendremos la capacidad de ejecutar el plan. Una cosa es tener los instrumentos para elaborar un plan amplio que oriente la acción del Estado y los mercados, otra es tener un plan más completo y otra diferente reconocer la necesidad de un plan y empezar a hacerlo. Para hacer un plan se necesita un gobierno que tenga conciencia del papel protagónico del Estado en la conducción de la economía, con poder para presentar una estrategia de mediano y largo plazos, explicitando las políticas adecuadas para la aplicación de esa estrategia. También es útil, yo diría que muy útil, empezar a volcar esas políticas y esa estrategia en planes que se hagan públicos e inspiren confianza en la sociedad. Lo demás es discusión de gabinete.

CC: *¿Podría decirse que no debe ser una especie de Biblia, como tantas veces se cree?*

BH: Puede empezar como la Biblia para después tener varias etapas de reforma.

CC: *Cuando se habla de intervención pública y sobre todo de planificación se genera la idea de la negación del mercado e incluso de expropiación. Son algo así como fantasmas que circulan alrededor de la intervención pública...*

BH: Son fantasmas que circulan a izquierda y a derecha. Desde la izquierda muchos piensan que hace falta un Estado fuerte para controlar los mercados, y desde la derecha se ve al Estado como algo que quita eficiencia y estímulos a los inversores.

CC: *¿Qué hay de cierto en todo eso?*

BH: Depende en qué posición estés. Yo estoy en una posición de izquierda moderada, y creo que un buen Estado es un Estado eficiente. Lo están demostrando China y la India. Los dos países tienen flor de Estado, tienen planes de desarrollo que están ejecutándose y eso los lleva a convertirse en otro poder mundial.

CC: *Eso no parece ser disfuncional con la acumulación del capital...*

BH: No es disfuncional con la existencia de un sector privado. En China está creciendo el sector privado y están apareciendo los millonarios, con un Estado planificador que se dice socialista. No es disfuncional con lo que se llama "espíritu emprendedor" humano. Puede ser disfuncional si se exagera, si se hace de la planificación *algo* que controla absolutamente toda asignación de recursos. La planificación es algo orientativo, que da lineamientos, estímulos y desestímulos.

CC: *¿Entonces, la planificación en un país como la Argentina no debería ser vista como disfuncional a los intereses de una burguesía local, sino como el intento de articulación de intereses?*

BH: Te voy a dar ejemplos históricos argentinos. No hubo planificación pero sí mucha intervención del Estado durante los años treinta. La burguesía no protestó para nada. Después estuvo el plan de Perón, que generó rechazos en la burguesía porque se consideraba que eran medidas fascistas. La etapa siguiente es la del CONADE con Illia. No hubo resistencia. Luego vinieron Cámpora Perón y tampoco generaron resistencia.

La planificación como idea es resistida por lo que puede implicar de resabios militares o fascistas, o bien, estalinistas. Pero todas las empresas tienen planes. La Standard Oil tenía un plan a cincuenta años. Las empresas, grandes y chicas, también tienen planes. Los seres humanos tenemos planes. Cuando se critica la idea de planificación hay que entender de qué se está hablando. Yo puedo hablar mal de un modelo, porque un modelo implica ciertas cosas. De un plan se puede decir que favorece o perjudica mis intereses personales o corporativos, pero no se puede estar en contra de la planificación como herramienta. Hablemos con propiedad. La planificación opera estableciendo ciertos parámetros. Sin planificación estos parámetros son dados por la contingencia con la que operan el mercado y las relaciones de poder.

Curriculo:

Economista de la CEPAL y UNTAD, Asesor en Planificación en América Latina Director Técnico del Plan Trienal 1974-1977 Profesor de Finanzas Internacionales y Miembro del Plan Fénix Economista del IADE. Docente de la UBA